

MET DE KENNIS VAN NU....

Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van evaluatieonderzoek



MET DE KENNIS VAN NU....

Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van evaluatieonderzoek

Naam:	M.H. van den Aardweg
Begeleider/examinator:	mevrouw lic. M.J.M. Crijns
Medebeoordelaar:	de heer drs. G.P. Arendsen
Opleiding:	Managementwetenschappen, Master Public Management and Policy
Afstudeerkring:	Benutting Evaluatieonderzoek
Studentnummer:	834352380
Datum:	23 augustus 2010

Inhoud:

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	
1.1 Context	8
1.2 Probleemstelling en deelvragen	8
1.3 Aanpak onderzoek	10
Hoofdstuk 2: Literatuuronderzoek	
2.1 Definities van gebruik	11
2.2 Factoren die invloed hebben op gebruik	11
2.3 Gebruiksmodellen	13
2.4 Terminologie ter discussie	15
2.5 Fases van kennisbenutting	15
2.6 Invloed van evaluatieonderzoek	16
2.7 Niveaus van invloed	17
2.8 Criminologisch onderzoek	20
Hoofdstuk 3: Methodologie	22
Hoofdstuk 4: Resultaten	
4.1 Inleiding	24
4.2 Invloed van de Halt-evaluatie op het beleid	25
4.3 Invloed van de evaluatie van het Veiligheidsprogramma op het beleid	33
4.4 Overige bevindingen	40
4.5 Beperkingen van dit onderzoek	44
Hoofdstuk 5: Conclusie	
5.1 Beantwoording van deelvragen en de kernvraag	45
5.2 Slot	48
Literatuur	49
Bijlagen:	
1: Interviewvragen	
2: Samenvattingen interviews	

Voorwoord

“Met de kennis van nu...”, deze ‘ge vleugelde’ woorden gebruikte de Minister-president tijdens de Kamerdebatten over het rapport van de Commissie Davids waarin de politieke besluitvorming rond deelname van Nederland aan de oorlog in Irak was geëvalueerd. Tijdens het schrijven van deze afstudeerscriptie deed dit evaluatierapport een hoop ‘politieke stof’ opwaaien. Het leidde zelfs (indirect) tot de val van het kabinet. Het rapport was het spreekwoordelijke ‘duwtje in de rug.’ Dit proces liet goed zien wat er kan gebeuren als een evaluatieonderzoek binnen het politieke speelveld wordt uitgevoerd en hoe groot de gevolgen kunnen zijn als de uitkomsten bekend worden. Dit was voor mij een reden om deze titel van mijn afstudeerscriptie te kiezen.

Deze titel drukt ook het gevoel uit, dat bij mij is ontstaan in de jaren dat ik heb gestudeerd en in de maanden dat ik aan dit afstudeeronderzoek heb gewerkt. Ik kan nu terugkijken op mijn studie bij de Open Universiteit. De kennis die ik daarmee heb opgedaan heeft mij veel gebracht. Het maakte mij mogelijk om een nieuwe stap in mijn loopbaan te maken. Het heeft tot meer diepgang in mijn huidige werkzaamheden geleid. Studeren naast een baan zorgt voor ‘kruisbestuiving’ waarin theorie en dagelijkse praktijk elkaar aanvullen. Het was niet altijd gemakkelijk om gemotiveerd te blijven, maar met de kennis van nu kan ik zeggen dat ik deze ‘leerzame’ periode niet had willen missen.

Ik had mijn studie niet kunnen volbrengen, als ik daarbij niet de hulp had gehad van heel veel mensen. Dit is een goede gelegenheid om al diegenen te bedanken die dit mede mogelijk hebben gemaakt. In deze laatste intensieve periode hebben mijn scriptiebegeleiders mij met hun deskundigheid, raad en daad bijgestaan. Mimi en Ger hartelijk dank. En zonder alle personen die bereid waren om door mij te worden geïnterviewd, zou ik dit onderzoek nooit hebben kunnen uitvoeren. Ook aan jullie past veel dank. Natuurlijk ook een woord van dank aan mijn werkgever, het ministerie van Justitie, die mij in de gelegenheid stelde om tijd voor deze studie vrij te maken. En daarbij mag ik niet mijn collega’s vergeten, die mij in al die jaren hun steun hebben gegeven om vol te houden en taken van mij overnamen als ik vanwege de studie afwezig was.

Daarbuiten heb ik heel veel te danken aan mijn familie en vrienden. Mijn ouders van wie ik het doorzettingsvermogen heb meegekregen. Mijn overige familieleden die mij al die tijd hebben gesteund, geadviseerd en gestimuleerd.

Maar bovenal past hier speciale dank aan mijn echtgenoot. Joost, al bijna 30 jaar hebben jouw liefde en ondersteuning van mij een completer mens gemaakt. Jouw steun, stimulans en alle taken die je van me overnam hebben er mede aan bijgedragen dat ik dit onderzoek en mijn studie kon volbrengen.

Samenvatting

Door Henry en Mark (Henry & Mark, 2003) is een theorie ontwikkeld waarin aandacht wordt besteed aan de wijzigingsprocessen die door evaluatieonderzoek op gang worden gebracht. Volgens de theorie volgen wijzigingen bij individuen, tussen personen en op collectief niveau een pad dat het onderzoeksproces verbindt met de uitkomsten van de evaluatie.

In dit onderzoek zijn aan de hand van documenten en door middel van interviews met sleutelfiguren de wijzigingsprocessen als gevolg van twee evaluatieonderzoeken geanalyseerd. Het onderzoek beantwoordt de vraag op welke manier evaluatieonderzoek op het gebied van jeugd- en veiligheidsbeleid invloed heeft op de uitvoering van maatregelen die het ontwikkelen van criminele loopbanen van jeugdigen moet voorkomen en stoppen.

Een evaluatie naar de effectiviteit van de Halt-afdoening¹ heeft duidelijke wijzigingsprocessen op gang gebracht. Op individueel niveau is de sterk positieve houding over Halt, de effectiviteit ervan en het eigen functioneren, veranderd in een kritischer houding over de effectiviteit van Halt en de eigen professionaliteit. De houdingswijziging verloopt via het pad van ongeloof over de uitkomsten die weerstand en een defensieve houding oproepen. Die houding wordt omgebogen door de evaluatie te presenteren als een moedige stap en de wel effectieve onderdelen van de afdoening te benadrukken.

Onder invloed van de houdingswijziging en als gevolg van de beleidswijziging gaan medewerkers zich anders gedragen. Zij moeten zich beperken tot de elementen in de afdoening die effectief zijn, uniform werken en meer verantwoording afleggen. Met de snelheid waarmee de gehele afdoening wordt afgehandeld moet bewust worden gevarieerd. Het belang van professioneel werken treedt duidelijker op de voorgrond. Medewerkers gaan samenwerking belangrijker vinden en de communicatie is verbeterd. De positieve houding bij ketenpartners² wordt bestendigd en versterkt doordat respect wordt afgedwongen met de manier waarop Halt met de uitkomsten omgaat. De politieke reactie is positief beïnvloed door de in gang gezette acties. Er zijn door deelnemers aan het onderzoeksproces vaardigheden opgedaan bij de vervulling van de rol in de begeleidingscommissie. De heldere uitkomsten van de evaluatie bieden argumenten om medewerkers en buitenstaanders te overtuigen van de noodzaak en de richting van de beleidswijziging en de keuzes daarin te verantwoorden. De evaluatie is nodig om de discussie over het bestaansrecht van Halt te voeren en de positie van Halt binnen de jeugdstrafrechtketen te bepalen.

Op collectief niveau hebben de uitkomsten van de evaluatie de agenda van de organisatie en beleidsmakers lange tijd bepaald. Met de lessen die daaruit te leren zijn, is de afdoening gewijzigd. Wijzigingsprocessen komen niet gemakkelijk op gang. Er is veel energie en discussie nodig om houdingen te wijzigen, de cultuuromslag te maken en tot een beleidswijziging te komen die recht doet aan de onderzoeksuitkomsten.

Belangrijke factoren die in dit proces naar voren komen zijn de unieke onderzoeksopzet waarvoor is gekozen en het feit dat er een duidelijke wijzigingsagent aanwezig was. De aanpak van de evaluatie levert duidelijke uitkomsten op waar men niet 'omheen kan'. De evaluatie biedt duidelijke aanknopingspunten hoe het beleid kan worden gewijzigd. De onderzoeks aanpak zorgt voor veel aandacht, maar vormt ook een deel van de verdediging, omdat geen enkele strafrechtelijke interventie op die manier is onderzocht. Een persoon die het wijzigingsproces krachtig in gang zet, gaande houdt en er mede voor zorgt dat de organisatie als geheel uiteindelijk van het onderzoek leert³, is voor het gehele proces van groot belang. De evaluatie en de beleidswijziging die erop is gevolgd, sluiten aan bij de ontwikkeling die binnen de Halt-organisatie en dit beleidsterrein gaande is. Daarin is veel aandacht voor professionaliteit en effectiviteit. Het onderzoeksproces en de gevolgen ervan kunnen worden gezien als een logisch stap daarbinnen. Waarbij het wel duidelijk wordt dat het evaluatieonderzoek echt nodig is om die stap op deze manier te kunnen maken.

Een evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)⁴ naar de effectiviteit van het Veiligheidsprogramma laat een heel ander proces zien. Er is bij individuen beperkte houdings- en

¹ "Halt: het alternatief?; de effecten van Halt beschreven" (Ferwerda et al, 2006).

² Politie, Openbaar Ministerie en gemeenten.

³ In de theorie aangeduid met de term: 'wijzigingsagent'.

⁴ "Sociale Veiligheid ontsleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid" (SCP, 2008).

gedragswijziging opgetreden. Dit uit zich in de bewustwording dat expliciet maken en uitdragen van een fundamentele beleidstheorie en verspreiding en borging van kennis uit onderzoek belangrijk zijn. De evaluatie draagt er mede aan bij dat de aandacht voor het jeugd- en veiligheidsbeleid wordt vastgehouden. Als indirect gevolg van dit onderzoek wordt de noodzaak voor de oprichting van de Veiligheidshuizen genoemd. De evaluatie krijgt nauwelijks politieke aandacht. De aandacht in de media is beperkt en leidt niet tot een breed maatschappelijk debat. Het onderzoek bevestigt al aanwezige kennis. Er volgt geen beleidswijziging op de evaluatie en het onderzoek is niet gebruikt om minderheidsstandpunten te verdedigen. Dat de nadruk op effectiviteit kan botsen met normen en waarden als gelijkheid en proportionaliteit heeft het onderzoek niet weggenomen. De beleidsreactie op het rapport wordt benut om gemaakte beleidskeuzes te legitimeren en om de smalle definitie van effectiviteit waar het onderzoek van uitgaat te nuanceren. Met het onderzoek wordt de ingeslagen weg van toetsing van sancties gelegitimeerd en kritiek geweerd over de gevolgen van de instelling van de Erkenningscommissie.⁵ Het onderzoek helpt om mensen te overtuigen dat fysieke verloedering een thema op de beleidsagenda moet zijn.

Mijn onderzoek geeft een aantal verklaringen voor de beperkte invloed die er van de SCP-evaluatie uitgaat. Het is een breed onderzoek met een hoog abstractieniveau. De evaluatie biedt geen nieuwe inzichten, het onderzoeksrapport is omvangrijk, komt uit nadat nieuw beleid al is geformuleerd en er is geen duidelijke wijzigingsagent. Uit het Veiligheidsprogramma is de les te leren dat een duidelijke doelstelling⁶ cruciaal is om een breed pakket aan maatregelen te realiseren. Deze les blijft in de evaluatie onderbelicht. Evenals de bijzondere context die grote invloed heeft op de manier waarop het beleid tot stand komt. Met de onderzoeksopzet is sterk ingezoomd op effectiviteit en is er minder aandacht voor de beleidscontext.

Het Veiligheidsprogramma komt tot stand in een complex, sterk politiek gestuurd beleidsproces dat niet volgens de fases van beleidsvorming verloopt die de literatuur beschrijft. Het beleid komt tot stand onder grote politieke en maatschappelijke druk. Expliciet formuleren van beleidstheorieën, onderzoek doen of op zoek gaan naar kennis zijn niet mogelijk. Er moet tegemoet worden gekomen aan de politieke wensen van dat moment, waarin een repressieve aanpak belangrijk wordt gevonden. Er is minder ruimte voor de meest juiste antwoorden op basis van wetenschappelijke inzichten. Deze situatie biedt wel een ‘window-of-opportunity’ om beleid in samenwerking met veel partijen tot stand te brengen. Er wordt gebruik gemaakt van aanwezige theoretische kennis bij beleidsmedewerkers en professionals binnen het beleidsterrein.

In dit beleidsproces zijn elementen te herkennen die aansluiten bij conceptueel gebruik van onderzoek. De theoretische kennis om het beleid te ontwikkelen is op de achtergrond aanwezig. Dit proces toont ook aan dat er buiten effectiviteit en uitkomsten uit onderzoek hele andere factoren zijn geweest die de keuzes voor het beleid hebben bepaald.

Het feit dat het beleid niet wijzigt als gevolg van de SCP-evaluatie wordt mede verklaard door het feit dat het beleid al is gewijzigd voorafgaand aan het onderzoek. De evaluatie bevestigt daarmee de nieuwe keuzes in het beleid. In het beleidsterrein is een sterke invloed merkbaar van onderzoek en theorieën over effectieve strafrechtelijke interventies. Het beleid bewoog dus al in de richting van het streven naar effectiviteit en terugdringen van recidive. Dit maakt dat beleidsmedewerkers zich niet direct door dit onderzoek aangesproken voelen en er geen noodzaak is om het beleid te wijzigen.

In mijn onderzoek zijn twee tegenovergestelde processen van invloed van evaluatieonderzoek zichtbaar geworden. Eén waarin sprake is van grote invloed van onderzoek en de ander waarin die invloed beperkt is. De verklaringen die daarvoor naar voren komen zijn de onderzoeksopzet, de mate waarin onderzoek zich richt op de beleidscontext, de helderheid van de uitkomsten die nieuwe kennis opleveren over één specifiek onderdeel van beleid en een duidelijke ‘wijzigingsagent’. Een aanvullende factor is het moment waarop de evaluatie verschijnt. Daardoor kan evaluatieonderzoek logisch passen binnen lopende ontwikkelingen van de organisatie en het beleidsterrein en daaraan een extra impuls geven.

⁵ Deze commissie toetst de effectiviteit van alle gedragsinterventies. Deze manier van werken brengt meer bureaucratie met zich mee.

⁶ 20-25% reductie van overlast en criminaliteit.

De theorie van Henry en Mark is een prima hulpmiddel gebleken om de wijzigingsprocessen zichtbaar te maken en factoren te onderscheiden die daarop van invloed zijn. Dit onderzoek heeft het inzicht in deze processen aangevuld. Het onderzoek is echter te beperkt om algemene uitspraken te kunnen doen welke informatie uit evaluatieonderzoek de meeste invloed heeft op welke van de onderscheiden wijzigingsprocessen. Vervolgonderzoek op grotere schaal aan de hand van deze theorie moet duidelijk maken of de elementen die in mijn onderzoek belangrijk zijn gebleken, ook werkelijk cruciaal zijn voor de manier waarop die wijzigingsprocessen tot stand komen.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Context

Jeugdigen kunnen in Nederland vanaf twaalf tot achttien jaar voor het plegen van delicten strafrechtelijk worden vervolgd op basis van het jeugdstrafrecht. Het opleggen en ten uitvoer leggen van jeugdsancties is één van de instrumenten om jeugdcriminaliteit te bestrijden. Voor jeugdigen die een licht strafbaar feit plegen bestaat een alternatieve straf: de Halt-afdoening.⁷ Op het Halt-bureau wordt het gedrag van de jeugdige besproken. Er worden afspraken gemaakt of de jeugdige excuses aan slachtoffers gaat aanbieden, de schade vergoedt of een werk- of leerstraf uitvoert.

De Halt-afdoening wordt lange tijd gezien als een effectieve, snelle afdoening. In verschillende onderzoeken wordt de effectiviteit aangetoond. Met de positieve uitkomsten van deze onderzoeken wordt kritiek geweerd. De negatieve uitkomsten zijn niet altijd eenduidig. In de loop der jaren wordt Halt bij steeds meer jeugdigen en voor meer delicten⁸ ingezet. Halt komt daarmee verder van de oorspronkelijke doelstelling af te staan (Ferwerda et. al, 2006).

Door hoge criminaliteitscijfers en recidive⁹ in de vorige eeuw krijgt jeugdcriminaliteit prioriteit van opeenvolgende kabinetten¹⁰ als onderdeel van het jeugd- en veiligheidsbeleid van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken (BZK). Rond 2002 leidt maatschappelijke onrust en een grote omslag in het politieke denken tot een roep om een harde aanpak van onveiligheid.¹¹ Het Veiligheidsprogramma¹² wordt ingediend om criminaliteit en overlast terug te dringen en veiligheid(sbeleving) te vergroten (TK 2002-2003, 28 684, nr. 1 en 2). Met intensief en efficiënt gebruik van mensen en middelen, modernisering en onorthodoxe maatregelen moeten knelpunten worden opgelost (TK 2002-2003, 28 600 VI, nr. 2). De aanpak van jeugdcriminaliteit¹³ is onderdeel van het Veiligheidsprogramma. Door jeugdigen die veelvuldig lichte delicten plegen sneller te straffen wordt de boodschap afgegeven dat criminaliteit niet wordt getolereerd. Door ouders te ondersteunen bij de opvoeding, schoolverzuim en -uitval en jeugdwerkloosheid te bestrijden en preventief op te treden bij gewelddadig gedrag, alcohol- en middelengebruik en wapenbezit moet jeugdcriminaliteit worden voorkomen.

1.2 Probleemstelling en deelvragen

Beleid omvat doelgerichte beslissingen en handelingen (Hoogerwerf, 1985) waarmee men gedrag wil beïnvloeden zodat problemen worden opgelost, verminderd of voorkomen (Bressers & Hoogerwerf, 1995). Overheidsbeleid omvat alle voornemens, keuzes en acties van bestuurlijke instanties gericht op de sturing van maatschappelijke ontwikkelingen (Rosenthal, 1996). De overheid verricht functies, waar de maatschappij behoefte aan heeft, omdat die anders niet of onvoldoende worden vervuld. Het gaat om handhaven van de rechtsorde, in stand houden van maatschappelijke organisaties, hervreiden van inkomens, reguleren van diensten en (collectieve) goederen, subsidies, heffingen en coördinerende en initiërende taken (Lemstra, 2001).

In het beleidsproces wordt in opeenvolgende fasen beleid voorbereid, bepaald, uitgevoerd, geëvalueerd en bijgestuurd (Hoogerwerf, 1985, Korsten, 1983). Met evaluatie van beleid wordt informatie verzameld, die kan worden gebruikt om beleid bij te sturen of nieuw beleid voor te bereiden. Evaluatie van overheidsbeleid dient ook om verantwoording af te leggen over het beleid en de besteding van middelen. Het kan duidelijk maken of de zichtbare gevolgen van het beleid in de

⁷ “Het ALTERNatief” waarmee een strafblad wordt ontlopen, de jeugdige wordt geconfronteerd met het eigen gedrag en de kans krijgt om de schade te herstellen. Als jeugdigen voor het eerst met de politie in aanraking komen en schuld bekennen, verwijst de politie door naar Halt. Het Besluit aanwijzing Halt-feiten (OM, 2009) vermeldt Halt-waardige delicten.

⁸ Ook jeugdigen die zwaardere en meerdere delicten hebben gepleegd (Ferwerda, et. al, 2006).

⁹ Evaluatie programma’s Jeugd Terecht en Beter beschermd, Ministerie van Justitie, mei 2007

¹⁰ Programma Jeugdcriminaliteit (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 485, nr. 1), Vasthoudend en Effectief (Tweede Kamer 2001–2002, 28 292, nr. 2).

¹¹ ‘Naar een Veiliger Samenleving, Een goed begin.’ Uitgave: Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, december 2006.

¹² ‘Naar een veiliger samenleving’ (Tweede Kamer 2002–2003, 28 684, nr. 1 en 2); eind 2007 opgevolgd door het project ‘Veiligheid begint bij Voorkomen’ (Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 119).

¹³ Actieprogramma voor de aanpak van jeugdcriminaliteit ‘Jeugd terecht’ (TK 2003–2004, 28 741, nr. 1). In 2007 wordt ‘Jeugd terecht’ opgevolgd door het huidige Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit, *De uitvoering maakt het verschil*, februari 2008.

samenleving, te danken zijn aan de inzet van mensen en middelen. De rijksoverheid is verplicht om beleid te evalueren.¹⁴

Evaluatieonderzoek maakt gebruik van kennis, opvattingen en waarderingen van bij het beleid betrokken personen. Daarmee worden het beleid en de effecten gereconstrueerd. Bij overheidsbeleid is het moeilijk de groep beleidssubjecten af te grenzen. Ook is vaak sprake van onduidelijke effecten en doelen. Dit maakt het niet eenvoudig om de effectiviteit objectief vast te stellen. Het feit dat veel burgers afhankelijk zijn van overheidsbeleid en het grote budget dat eraan wordt besteed, maken het wel wenselijk om de effectiviteit van dat beleid wetenschappelijk te onderzoeken. Bovendien kan die wetenschappelijke kennis het kennisfundament van het beleid verbeteren en de toename van problemen mogelijk afremmen¹⁵ (Bressers & Hoogerwerf, 1995).

Evaluatieonderzoek wordt binnen de bestuurskunde gezien als een vast onderdeel van het beleidsproces. Binnen het huidige tijdsgewricht wordt het ook steeds belangrijker en noodzakelijker gevonden om verantwoording af te leggen over het gevoerde overheidsbeleid en effecten aan te tonen. Die tendens is ook zichtbaar in het jeugdcriminaliteitsbeleid. De maatregelen die worden ingezet, moeten aantoonbaar effectief zijn en recidive verminderen.¹⁶

De kernvraag die ik in mijn onderzoek wil beantwoorden, is:

Op welke manier heeft evaluatieonderzoek op het gebied van jeugd- en veiligheidsbeleid invloed op de uitvoering van maatregelen die het ontwikkelen van criminele loopbanen van jeugdigen moet voorkomen en stoppen?

In mijn onderzoek toets ik de bruikbaar- en houdbaarheid van een theorie over de invloed van evaluatieonderzoek (Henry & Mark, 2003). In deze recent ontwikkelde theorie komt alles samen wat de wetenschappelijke literatuur tot nu toe aan inzichten over gebruik en invloed van evaluatieonderzoek heeft voortgebracht. De theoretische inzichten uit diverse wetenschappelijke disciplines worden benut. Zo ontstaat een brede focus die een dergelijke theorie zou moeten hebben: een theorie die invloed van evaluatieonderzoek ziet als één invloedsstroom naast alle andere invloeden binnen de context waarin beleid wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Door de recente verschuiving van gebruik van evaluaties naar ‘invloed’ is er nog weinig onderzoek naar het brede niveau van invloed beschikbaar (Johnson et al, 2009). Hiermee kan mijn onderzoek van toegevoegde waarde zijn. Henry en Mark maken onderscheid in invloed op drie niveaus. Binnen elk niveau kan evaluatieonderzoek processen op gang brengen die gedrag, houding of acties wijzigen van degenen die betrokken zijn bij de ontwikkeling of uitvoering van het beleid. De kernvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

Invloed op individueel niveau:

- Zijn individuen door evaluatieonderzoek positiever of negatiever gaan denken over de uitvoering van beleidsmaatregelen om jeugdigen af te houden van een criminele loopbaan? Heeft evaluatieonderzoek hen op andere gedachten gebracht over bepaalde veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het jeugdcriminaliteitsbeleid?
- Heeft evaluatieonderzoek ertoe geleid dat individuen meer of minder belang zijn gaan hechten aan de uitvoering van maatregelen ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit?
- Hebben individuen zich door evaluatieonderzoek een eigen mening kunnen vormen over de uitvoering van de beleidsmaatregelen op het terrein van jeugdcriminaliteit?
- Zijn individuen door evaluatieonderzoek beter gaan begrijpen welke belangrijke elementen een rol spelen bij de uitvoering van maatregelen ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit?
- Hebben individuen door deelname aan evaluatieonderzoek of door kennis te nemen van de bevindingen zich bepaalde vaardigheden eigen kunnen maken of deze kunnen verbeteren?

¹⁴ Via de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, Staatscourant 28 april 2006, nr. 83/pag. 14. Deze regeling komt voort uit de aanbevelingen van de evaluatie van het project van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) (Tweede Kamer 2004-2005, 29 949, nr. 1). De verplichting om na 5 jaar evaluatieonderzoek te verrichten is losgelaten. Onderzoek wordt nu zodanig in de beleidscyclus ingebouwd dat de informatie daarvoor kan worden gebruikt.

¹⁵ De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff) wees er zelfs op dat ‘de overheid zonder evaluatie nooit een democratisch evenwichtig en doelmatig gebruik van capaciteiten kan bereiken’.

¹⁶ Sinds 2005 beoordeelt de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie de effectiviteit van gedragsinterventies.

- Zijn individuen door de bevindingen, die uit evaluatieonderzoek naar voren komen, anders gaan handelen?

Invloed tussen personen:

- Zijn de uitkomsten van evaluatieonderzoek gebruikt om keuzes die in het jeugdcriminaliteitsbeleid voor de verbetering van de uitvoering van maatregelen worden gemaakt, tegenover anderen te verantwoorden en te verdedigen?
- Is geprobeerd om met de uitkomsten van evaluatieonderzoek anderen ervan te overtuigen dat zij anders moeten denken over de uitvoering van de maatregelen?
- Heeft evaluatieonderzoek er iemand toe aangezet om zichzelf op te werpen om in actie te komen om wijzigingen in het beleid van de organisatie tot stand te brengen of anderen daartoe aan te zetten? Welke acties en wijzigingen waren dat?
- Heeft evaluatieonderzoek inzicht gegeven in hoeverre de normen en waarden binnen organisaties al dan niet worden gedeeld?
- Zijn er bepaalde opvattingen over de uitvoering van maatregelen in het jeugdcriminaliteitsbeleid die door weinig anderen worden gedeeld? Heeft het onderzoek die minderheid geholpen om aan die mening vast te kunnen houden en anderen ervan te overtuigen dat zij de opvattingen van de meerderheid zouden moeten loslaten?

Invloed op collectief niveau:

- Hebben de bevindingen van evaluatieonderzoek aanleiding gegeven om het jeugdcriminaliteitsbeleid hoger op de beleidsagenda te plaatsen? Heeft het onderzoek aandacht gekregen in de media en daarmee ook de publieke opinie en de politieke agenda beïnvloed?
- Sloot de informatie uit evaluatieonderzoek aan bij de gedachten en ervaringen die er binnen de diverse organisaties bestaan over het jeugdcriminaliteitsbeleid? Waren er binnen de verschillende organisaties bepaalde lessen te leren door de (nieuwe) informatie die het onderzoek opleverde? En waar hebben die lessen toe geleid?
- Heeft evaluatieonderzoek aanleiding gegeven het beleid binnen organisaties te wijzigen? Zijn beleidsdoelen gewijzigd?
- Is er buiten de onderzochte organisaties belangstelling ontstaan voor de resultaten van het evaluatieonderzoek, in die zin dat het beleid buiten die organisaties is overgenomen?

1.3 Aanpak onderzoek

De probleemstelling en deelvragen worden beantwoord in een kwalitatief onderzoek, waarin aan de hand van twee casus de invloed van evaluatieonderzoek wordt beschreven.

Het betreft de evaluaties:

- “Halt: het alternatief?; de effecten van Halt beschreven” (Ferwerda et al, 2006) waarin de effectiviteit van de Halt-afdoening werd onderzocht.
- “Sociale Veiligheid ontsleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid” (SCP, 2008) waarin de effectiviteit van het Veiligheidsprogramma is onderzocht.

Het onderzoek valt uiteen in een literatuur-, een document- en een empirisch onderzoek. In het literatuuronderzoek (hoofdstuk 2) wordt geschetst welke theoretische inzichten onderzoek heeft opgeleverd over gebruik, benutting en invloed van evaluatieonderzoek. Een documentonderzoek geeft een beeld van de context waarbinnen het jeugd- en veiligheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Het documentonderzoek biedt ook inzicht in de invloed die er van de twee evaluatieonderzoeken is uitgegaan en worden de verschillen en overeenkomsten van de twee casus duidelijk. De bevindingen uit het literatuur- en documentonderzoek worden getoetst door middel van interviews met sleutelfiguren.

Hoofdstuk 2: Literatuuronderzoek

2.1 Definities van gebruik

Gebruik van onderzoek wordt in de literatuur omschreven als ‘de mogelijke bijdrage van uitkomsten van onderzoek aan besluitvorming en de waarschijnlijkheid dat uitkomsten daarbij in aanmerking worden genomen.’ Personen of organisaties gebruiken onderzoeksbevindingen bij het formuleren van standpunten, hun handelen of bij overwegingen die daaraan vooraf gaan. Gebruik omvat ook het kritisch afwijzen van aanbevelingen of bewust kiezen van een andere beleidslijn. Kennis uit onderzoek kan beleid ‘verlichten’ en ‘op de achtergrond’ worden gebruikt bij beleidsontwikkeling (Bressers & Hoogerwerf, 1995). Er is sprake van een interactie tussen een instrumentele (ondersteuning van beslissingen), conceptuele (educatieve) en een symbolische (politieke) dimensie (Backer, 1991). Er zijn ook auteurs die de definitie beperken tot verspreiding van kennis (Knott & Wildavsky, 1980).

Als directe gebruikers worden aanvankelijk alleen beleidsmakers bij de overheid gezien. Later worden ook wetenschappers als gebruikers aangemerkt. Zij verwerven kennis voor de ontwikkeling van theorieën, de onderbouwing van hun publicaties of benutten onderzoeksmethoden in eigen onderzoek. In recente literatuur worden burgers die via de media kennis nemen van evaluaties ook als gebruikers gezien (Weiss, 1998).

In de ‘gouden eeuw van het onderzoek naar gebruik van evaluatieonderzoek’ (Henry & Mark, 2003) tussen 1960 en 1980 komt veel onderzoek naar gebruik beschikbaar (Weiss, 2008). Ook in Nederland stimuleert de overheid onderzoek en worden onderzoeksafdelingen binnen ministeries opgericht.¹⁷ De aandacht voor systematische evaluatie van overheidsbeleid past in Nederland binnen een bredere ontwikkeling waarin beleidsdoelstellingen in grote mate toetsbaar moeten zijn (Klein Haarhus, 2009). Het leidt tot een groter geloof in de bijdrage van evaluatie bij onderbouwing van beleid (Weiss, 2008). Ook maken beleidsmakers en onderzoekers zich in de loop van de tijd meer zorgen over de bruikbaarheid en de mate van gebruik.

2.2 Factoren die invloed hebben op gebruik

In het onderzoek naar gebruik worden veel factoren gevonden die invloed hebben op gebruik. Lange tijd blijft onduidelijk welke factoren in welke mate het gebruik echt beïnvloeden.

Gebruikerscontext

- a. Onderzoek wordt beter gebruikt als onderzoekers de context kennen waarin het onderzoek gebruikt wordt en hun rapporten daarop afstemmen (Bressers & Hoogerwerf, 1995). Het onderzoek moet bijdragen aan het gebruik dat wordt nagestreefd binnen de context van het beleid (Shulha & Cousins, 1997). Wordt de context waarin implementatie van aanbevelingen moet plaatsvinden genegeerd, dan wordt de kans op gebruik kleiner (Weiss, 2008).
- b. Procedurele- en organisatorische voorzieningen¹⁸ in de organisatie spelen een rol bij aanbesteden, uitvoeren en gebruik van onderzoek. In organisaties met veel onderzoekservaring en uitgebreide voorzieningen is de kans op gebruik groter (Bressers & Hoogerwerf, 1995), vooral als ze voorzien in besluitvorming op een hoog niveau in de organisatie (Mulder & Walraven, 1991).
- c. Hoe nauwer besluitvormers betrokken zijn bij de onderzoeksopzet, vaststelling van conclusies en gecommiteerd worden aan uitkomsten, des te groter is de kans op gebruik (Mulder & Walraven, 1991). Worden besluitvormers betrokken bij het bepalen van de breedte van het onderzoek, dan worden oriëntaties van onderzoekers en beleidsmakers bijeen gebracht. Als onderzoekers contact houden met gebruikers na het onderzoek heeft dit invloed op gebruik. Zij leren welke betekenis uitkomsten hebben en hoe die in concrete situaties worden toegepast (Weiss, 1998).
- d. Informatie uit evaluaties wordt toegevoegd aan al beschikbare informatie en tegen elkaar afgewogen. Door grote hoeveelheden informatie kan het zicht op beschikbare informatie verloren

¹⁷ In deze periode wordt het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) bij het Ministerie van Justitie opgericht (1973). Maar ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1972) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (1974).

¹⁸ Organisatorisch-procedurele voorzieningen voor uitvoering en afhandeling van evaluatieonderzoek hangen niet samen met voorzieningen voor initiatieven tot het doen van onderzoek (Mulder & Walraven, 1991).

gaan of kan er onvoldoende tijd zijn om die te lezen. Informatie wordt dan niet (direct) in beslissingen vertaald. Soms wordt informatie niet begrepen of sluit die onvoldoende aan bij bestaande ideeën. Of ideeën al dan niet worden overgenomen, heeft niet altijd te maken met hoe informatie de organisatie binnenkomt. Het wijzigen van een beleidsvisie kost tijd en geld, dus wordt geprobeerd om informatie uit bekende bronnen te halen (Knott & Wildavsky, 1980).

- e. Bij urgente nieuwe beleidsonderwerpen is niet altijd geen gelegenheid om na te gaan of onderzoek beschikbaar is (Bressers & Hoogerwerf, 1995).
- f. De waan van de dag of grote doorstroming van personeel kan leiden tot gebrek aan historisch besef. Beleidsmakers scoren meestal beter met vernieuwende ideeën. Waarden kunnen wijzigen, waardoor oude kennis niet goed begrepen wordt (Knott & Wildavsky, 1980).
- g. De omgeving kan wantrouwig zijn, zich door uitkomsten in hun positie bedreigd voelen, niet openstaan voor veranderingen of teleurgesteld zijn omdat kant-en-klare oplossingen van evaluatie worden verwacht (Korsten, 1983).

Imago en kwaliteit van de onderzoeker

Imago en kwaliteit van onderzoekers bepalen de positie die zij hebben ten opzichte van gebruikers. Soms is gezag van vooraanstaande onderzoeksbureaus voor gebruikers voldoende om resultaten van onderzoek zonder meer te aanvaarden (Bressers & Hoogerwerf, 1995).

Inhoud van de boodschap

In onderzoek is komen vast te staan dat als problemen goed in onderzoekbare termen worden vertaald, onderzoek eerder wordt gebruikt (Mulder en Walraven, 1991). Toch sluit de boodschap niet altijd goed aan. Door gefragmenteerde data of tegenstrijdige bevindingen is het niet altijd mogelijk om duidelijke bewijzen voor effectiviteit van beleid te leveren. Ook kunnen belangen en oriëntatie van onderzoekers en beleidsmakers verschillen en een barrière zijn bij de communicatie (Weiss, 2008). Caplan ziet onderzoek en beleid als 'two communities'. Onderzoekers hebben niet altijd oog voor problemen van beleidsmakers en soms meer interesse voor methodische vragen. Beleidsmakers moeten rekening houden met de juridische, financiële, personele, politieke en ideologische context. Er is een verschil tussen de politieke prikkels van beleidsmakers en de prikkel van onderzoekers om betrouwbaar onderzoek af te leveren (Klein Haarhuis, 2009). Dit kan ertoe leiden dat aanbevelingen die tot organisatorische veranderingen dwingen minder snel worden opgevolgd. Politieke besluitvorming en schaarste aan geld, tijd en menskracht staan 'optimaal' gebruik vaak in de weg. Er zijn altijd onderwerpen die tegelijk om aandacht vragen en meestal moeten compromissen worden gesloten. Dit bepaalt in grote mate het gebruik (Korsten, 1983).

Kwaliteit van het onderzoek

Rapportages met heldere bevindingen, conclusies en aanbevelingen stimuleren het gebruik (Mulder & Walraven, 1991). De kwaliteit van de argumentatie beïnvloedt niet zozeer de *mate* van gebruik, maar wel de *wijze waarop* onderzoek wordt gebruikt. Kwalitatief goed onderzoek levert inzicht in de waarde die aan conclusies moet worden toegekend en biedt minder ruimte voor misbruik (Bressers & Hoogerwerf, 1995). De methodische kwaliteit beïnvloedt het niveau waarop besluitvorming over aanbevelingen plaatsvindt (Mulder & Walraven, 1991).

Wijze van presenteren

Omvangrijke onderzoeksrapporten nodigen minder uit tot gebruik, omdat meer tijd en moeite moet worden gedaan om de waarde ervan te ontdekken. Mondelinge presentatie kan helpen als over de bruikbaarheid op een hoger niveau in de organisatie moet worden beslist. Een sterke presentatie en goede timing hebben een positief effect (Bressers & Hoogerwerf, 1995). Door tussentijdse presentatie kunnen resultaten worden benut voordat de eindrapportage verschijnt. Door te onderhandelen met gebruikers in begeleidingscommissies kunnen onderzoekers beter bij hun wensen aansluiten. Beleidsmakers kunnen dan overbrengen voor welke problemen het onderzoek een oplossing moet bieden. Dit heeft een positieve invloed op gebruik (Korsten, 1983). Goed contact tussen onderzoekers en gebruikers vergroot de kans op gebruik aanmerkelijk (Bressers & Hoogerwerf, 1995). Betere aansluiting van de doorlooptijd op de politieke agenda maakt de kans op gebruik ook groter (Mulder & Walraven, 1991).

Onafhankelijkheid van onderzoek

De positieve invloed van het intensief betrekken van beleidsmakers en een betere aansluiting bij de context waarin bevindingen worden gebruikt, kunnen onafhankelijkheid van onderzoek wel onder druk zetten (Bressers & Hoogerwerf, 1995).

2.3 Gebruiksmodellen

Lange tijd bestaan grote verwachtingen over direct gebruik op korte termijn. Indirect gebruik op lange termijn wordt onderschat. Dit verklaart de zorgen over beperkt gebruik die de aanzet zijn voor de ‘gouden eeuw’ in het gebruiksonderzoek. Dat onderzoek maakt duidelijk dat evaluaties op verschillende manieren worden gebruikt. Weiss geeft een belangrijke aanzet voor onderzoek door de formulering van zeven betekenissen van gebruik (Weiss, 1979):

- a. *Kennistoepassingsmodel*: Kennis wordt ontsloten in fundamenteel onderzoek. Bevindingen worden in toegepast onderzoek getest voor praktisch gebruik. Daarna worden (technische) hulpmiddelen ontwikkeld om bevindingen te implementeren en kennis toe te passen. De redenering is: er is een tekort aan kennis, onderzoek levert kennis die direct en instrumenteel wordt gebruikt om beleidsproblemen op te lossen.
- b. *Probleemoplossingsmodel*: Onderzoek levert empirisch bewijs en helpt beleidsproblemen op te lossen. De beleidsbeslissing dwingt tot toepassing: er is een probleem, er moet een beslissing worden genomen, er is een tekort aan informatie om dat te doen of er kan niet worden gekozen uit beschikbare alternatieven. Na definiëring van het probleem en vaststelling welke kennis ontbreekt, wordt onderzoek gedaan. Het onderzoek levert kennis op. De beslissing kan worden genomen.
- c. *Interactief model*:¹⁹ Een interactieve zoektocht levert kennis uit wetenschap, van mensen uit de praktijk, politici en journalisten. Hierdoor ontstaat een pool aan kennis, talenten en overtuigingen. Gebruik is onderdeel van een gecompliceerd proces. Onderzoek wordt gebruikt op het moment dat de actualiteitswaarde hoog is. Maatschappelijke problemen worden ook opgelost zonder wetenschappelijke kennis of zonder dat onderzoek heeft plaatsgevonden. Uit onderzoek blijkt (Korsten, 1983) dat de kans op beleidswijziging op basis van één wetenschappelijk onderzoek, klein is. Zeker bij onderwerpen waarin de publieke opinie een grote rol speelt.
- d. *Politiek model*: Als meningen zich verharderen, kan onderzoek als munitie nuttig zijn. Dit ‘legitimerende gebruik’ (Korsten, 1983) wordt soms als illegitiem bestempeld, omdat informatie voor persoonlijke belangen en als rechtvaardiging wordt gebruikt. Als uitkomsten goed worden geïnterpreteerd en alle partijen toegang hebben tot dezelfde informatie, is het legitiem om deze te gebruiken om een positie te steunen en te benutten voor debat.
- e. *Tactisch model*: Het feit dat een onderzoeker het ‘de moeite waard’ vindt om onderzoek te doen, kan beleid legitimeren²⁰ (Weiss, 1998). Met het initiatief voor onderzoek wordt dan bewezen dat problemen in de samenleving bekend zijn. Onderzoek dat wordt gebruikt als tactische vertraging past ook in dit model. Bijvoorbeeld als de overheid wordt geconfronteerd met eisen die niet welkom zijn, kritiek wil weren of wil voorkomen dat verantwoording over impopulaire maatregelen moet worden afgelegd. Er worden argumenten aangevoerd om uitkomsten niet te gebruiken (Bressers & Hoogerwerf, 1995). Met tactisch gebruik wordt ook steun verkregen voor onderzoek (Korsten, 1983). In dit model past ook symbolisch gebruik van managers om een moderne managementstijl te onderstrepen of slecht management te verbergen (Weiss, 1998). Zij volgen dan rationeel lijkende procedures om het beeld op te roepen dat zij hun uiterste best doen om problemen op te lossen, terwijl zij daar niet op uit zijn (Knott & Wildavsky, 1980).
- f. *Conceptualiseringsmodel*: Concepten en theorieën die onderzoek voortbrengen kunnen doordringen in beleidsprocessen. Politici en beleidsmakers vergaren kennis via literatuur, media en overleg. Onderzoek vormt de aanleiding om de politieke agenda te herzien. Uitkomsten hoeven niet aan te sluiten bij waarden en doelen van beleidsmakers. Informatie is beschikbaar zonder dat een speciale inspanning wordt geleverd. Versimpeling, verkeerde interpretatie, selectief gebruik en misbruik liggen hierbij wel op de loer (Korsten, 1983). Slechte wetenschap wordt ook

¹⁹ Weiss ontleent dit model aan D. Donnison, ‘*Research for policy*’ (Minerva, vol. 10, nr. 4, 1972, pp. 519-536)

²⁰ Maar het tegenovergestelde is ook mogelijk: als onderzoek gedaan wordt dan moet er wel wat met dat beleid aan de hand zijn.

aangegrepen om overtuigingen te ondersteunen (Weiss, 1979), terwijl belangrijk onderzoek niet altijd doordringt. Kennis kan verrijken, maar is in de beleidspraktijk niet altijd van direct belang.

- g. *Onderzoek als intellectuele onderneming van de maatschappij*: Beleid sluit, net als onderzoek, aan bij stromingen in het denken in een bepaalde periode. Als beleidsmakers maatschappelijke problemen willen oplossen, proberen zij middelen te vinden om onderzoek te doen. Beleid en onderzoek vullen elkaar bewust en onbewust aan vanuit de behoefte om beslissingen deugdelijk te onderbouwen.

Bruikbaarheid modellen

Het kennistoepassingsmodel veronderstelt direct en instrumenteel gebruik. Het model gaat eraan voorbij dat beleidsmakers, voorafgaand aan toepassing van kennis, maatschappelijke problemen als ernstig moeten aanmerken en op de politieke agenda moeten krijgen. Zij moeten het eens worden over wat de beste oplossing is. Eerst is een aantal stappen noodzakelijk voordat tot direct instrumenteel gebruik kan worden overgegaan (Korsten, 1983). Dat gebeurt niet altijd. Daarom is dit model minder geschikt om het directe effect van onderzoek op overheidsbeslissingen weer te geven (Weiss, 1979).

Het probleemoplossingsmodel gaat ook uit van direct, onmiddellijk gebruik. Het veronderstelt dat beslissingsituaties helder zijn, dat overeenstemming bestaat over beleidsdoelstellingen en actoren beslissingen kunnen en mogen nemen. De informatie past bij de omstandigheden, is helder en ondubbelzinnig en komt overeen met politieke wensen. Nederlands onderzoek toont aan dat direct gebruik voorkomt, maar niet altijd en op verschillende manieren. Bij (dreigende) crises is de kans op direct gebruik op korte termijn groter. Ook is veelvuldig sprake van direct gebruik voordat onderzoek openbaar wordt (Korsten, 1983). Het constructivisme²¹ heeft de visie op direct gebruik beïnvloed. In die opvatting gaat een belangrijke invloed uit van onderzoekers en degenen die worden onderzocht. Dit model gaat er ook vanuit dat beleidsmakers voorafgaand aan een beslissing op zoek gaan naar onderzoek. In de praktijk ondervinden zij problemen bij het vergaren van informatie. Bronnen ontbreken, informatie is niet te vinden, niet actueel, te algemeen en ongeschikt. Onderzoek gebaseerd op dit model richt zich meestal op verbetering van communicatie (Knott en Wildavsky, 1980).

Het gebruiksonderzoek legt later het verschijnsel bloot dat gebruik vaker indirect, op lange termijn en conceptueel plaatsvindt. Resultaten uit meerdere onderzoeken worden dan gebruikt en vermengd met andere informatie. Indirecte toepassing van kennis uit meerdere disciplines is aanzienlijk en omvangrijker dan eerder werd aangenomen.²² Kennis is altijd op de achtergrond aanwezig en wordt gemengd met niet-wetenschappelijke kennis en ervaring. Het handelen van beleidsmakers is niet alleen op kennis gebaseerd. Er wordt ook gehandeld op basis van waarden en er worden financiële afwegingen gemaakt. Onderzoeksresultaten zijn geen doorslaggevende factor in beleidsprocessen (Korsten, 1983).

De modellen maken ook andere functies die beschikbaarheid van kennis kan hebben, zichtbaar. Bijvoorbeeld om goede relaties op te bouwen met degenen voor wie het beleid wordt ontwikkeld. Maar ook voor algemene ontwikkeling, om de overtuigingskracht van het beleid te versterken, om steun te zoeken of om eigen onzekerheid te verminderen. Onderzoek toont later aan dat beleidsmakers materieel en minder uitgesproken kiezen voor een tactisch model en onderzoek als 'wisselgeld' gebruiken als de politieke druk hoog is of om beslissingen voor zich uit te schuiven. Soms wordt zelfs selectief en tactisch gebruik gemaakt van informatie binnen de politieke context. Daarover wordt meestal niet openlijk gecommuniceerd, maar dit wordt zichtbaar in de mate van gebruik, omdat het dan niet gaat om de bruikbaarheid van het onderzoek (Korsten, 1983).

Conceptueel gebruik blijft lange tijd onopgemerkt. Dit verklaart ook de grote zorgen die worden geuit over geringe toepassing van wetenschappelijke inzichten in beleidsprocessen en over onvoldoende samenhang tussen wetenschap en overheidsbeleid. De 'ontdekking' van conceptueel gebruik heeft

²¹ Het constructivisme ziet wetenschappelijke kennis en verwerping daarvan als een sociologisch proces. 'Feiten' komen door onderhandelingen van wetenschappers tot stand. Zij bepalen of gegevens uit onderzoek 'feiten' worden (Open Universiteit, 1995). Kennis wordt gecreëerd en evalueren is een vorm van gebruik (Shulha & Cousins, 1997).

²² Meerjarenplan Sociaal onderzoek en beleid (1979).

gezorgd voor een nieuwe ‘golf’ onderzoek. Het probleemoplossingmodel wordt op dat moment minder dominant (Korsten, 1983).

2.4 Terminologie ter discussie

Door de toename van kennis over gebruik en onder invloed van andere wetenschapsdisciplines, gaan wetenschappers beseffen dat er beperkingen zijn aan het generaliseren van kennis en de mogelijkheden om kennis te verplaatsen in tijd en plaats. Toch bestaan er meestal voldoende overeenkomsten tussen personen, beleid en organisaties om verplaatsing van kennis mogelijk te maken (Weiss, 1998). Wel wordt in de loop van de tijd duidelijk dat gebruik in sterke mate wordt bepaald door meerdere, vaak politieke, overwegingen. Ook Nederlands onderzoek wijst uit dat beleid onder invloed van politieke voorkeuren en compromissen tot stand komt (Korsten, 1983). Dit voortschrijdende inzicht wijzigt ook de opvattingen over de meest geschikte terminologie. Met ‘gebruik’ wordt vooral direct en instrumenteel gebruik bedoeld. Later, als uit onderzoek blijkt dat indirect gebruik een belangrijke rol speelt, wordt de term ‘benutting’ beter gevonden. Maar conceptueel gebruik wordt nog niet gelijk gesteld aan ‘invloed’. Wel is duidelijk dat onderzoeksresultaten ‘doorwerken’ via reflectie op uitkomsten en verandering in zienswijzen en beleidsmatige benaderingen. Maar onderzoek toont op dat moment nog niet aan dat gebruik van onderzoek ook leidt tot beleidsverandering of bevestiging van eerder ingezet beleid (Korsten, 1983).

2.5 Fases van kennisbenutting

Diverse auteurs hebben voortgeborduurd op de gebruiksmodellen van Weiss. Vooral het idee dat gebruik geen unieke gebeurtenis is en dat beleidsbeslissingen niet afhangen van één enkel onderzoek, wordt op den duur breder gedeeld (Shulha & Cousins, 1997). Dit conceptuele model ligt ook aan de basis van de beschrijving van de theorie over het proces van kennisbenutting als zeven cumulatieve fases. Dat proces start met de fase waarin een beleidsmaker informatie en onderzoek ontvangt. In de volgende cognitieve fase wordt informatie gelezen en verwerkt. Van benutting is sprake als de informatie de voorkeuren van beleidsmakers wijzigt. Of als zij zich door de informatie bewust worden van de mogelijkheden en (on)gewenste gevolgen van het beleid. De beleidsmaker moet echt moeite doen om beleidsaanbevelingen geaccepteerd te krijgen. Beleid kan alleen acties beïnvloeden als het geïmplementeerd wordt. Het hele proces wordt afgesloten als het geïmplementeerde beleid zichtbare winst voor burgers oplevert (Knott & Wildavsky, 1980).

Het hiervoor beschreven proces van kennisbenutting wordt direct verbonden aan de toegang tot informatie en kennis. In die gedachtegang moeten beleidsmakers in contact komen met nieuwe ideeën voor de oplossing van beleidsproblemen, door zoveel mogelijk informatie uit de wetenschap te verspreiden. Knott en Wildavsky, maar ook andere bestuurskundige theorieën²³, tonen aan dat dit een te simpele gedachtegang is. Ontwikkelen van goed beleid staat of valt niet alleen met het ontvangen van voldoende informatie. Beleidsmakers hebben vaak voldoende informatie, maar benutten die bewust of onbewust (soms) wel of juist niet om beweegredenen zoals in de gebruiksmodellen al is beschreven. De (politieke) context kan tot beleidsactiviteiten dwingen of er nu kennis beschikbaar is of niet.

Beleidsmakers krijgen belangrijke informatie ook zonder dat zij daar extra moeite voor hoeven doen. De normale sociale contacten binnen de werkring leveren veel informatie op. Als natuurlijke verspreiding faalt, kunnen organisaties informatie ontsluiten. Aan het zonder meer verspreiden van informatie kleven meerdere nadelen. Beleidsmakers kunnen worden overladen met informatie. Maar ook onzorgvuldige informatie verspreidt zich gemakkelijk. Snel verspreiden vergroot de zekerheid dat informatie wordt ontvangen, maar maakt de kans kleiner dat kennis echt bewust wordt opgenomen.

²³ Uit diverse bestuurskundige theorieën zoals ‘bounded reality’ (Simon), politieke (Wildavsky) en strategische besluitvorming (Mintzberg) (Korsten, 1988), ‘garbage-can-model’ (March & Olsen, 1976) blijkt dat er geen sprake is van perfecte informatie binnen organisaties en dat besluitvormingsprocessen door veel factoren binnen en buiten de organisatie worden beïnvloed en beleid niet centraal en doelgericht wordt gepland.

Beleidsmakers willen niet altijd beschikken over informatie. Bijvoorbeeld als uit die informatie blijkt dat zij hebben gefaald. Dan wordt geprobeerd informatie tegen te houden om (politieke) problemen te voorkomen. Nieuwe informatie kan ook bedreigend zijn voor de strategie van de organisatie.

Er kunnen omstandigheden zijn die het verkrijgen van informatie door gebruikers voorkomt. Knott en Wildavsky zien benutting als een gecontroleerd, georganiseerd proces om een bepaald doel te bereiken. De politieke context beïnvloedt benutting. Door verspreiding van informatie komt benutting niet automatisch tot stand. Organisaties met gebrek aan kennis kunnen beter zoeken naar manieren om die kennis te ontwikkelen (Knott & Wildavsky, 1980).

Onderzoek naar variabelen van benutting

De switch om benutting van onderzoek niet te zien als een gebeurtenis, maar als een proces van opeenvolgende fases, heeft ook een belangrijke rol bij het onderzoek naar benutting gespeeld. Door 'gebruik' op te vatten als een cumulatief proces zijn wetenschappers erin geslaagd de factoren bloot te leggen die beslissend zijn voor benutting van kennis uit onderzoek. Afstemming van onderzoek op de gebruikers, moeite doen van gebruikers om onderzoek aanbesteed te krijgen en intensief contact tussen gebruikers en onderzoekers blijken goede voorspellers voor de benutting van onderzoek (Landry et al, 2003). Dit komt overeen met de bevindingen uit ander onderzoek waarin de betrokkenheid van managers bij het onderzoeksontwerp en de implementatie van de bevindingen als kritisch element voor benutting is aangetoond (Dal Santo e.a., 2002).

De conclusies bevestigen dat benutting sterk afhangt van de manier waarop het onderzoek aansluit bij de context waarin de bevindingen benut kunnen worden. Om bevindingen van evaluatieonderzoek te kunnen benutten, is het van belang dat onderzoekers de werkelijkheid en context van gebruikers kennen en daar met hun methode van onderzoek bij aansluiten. Anders leveren evaluatieonderzoeken gegevens op die teleurstellen en niet worden benut. In dat licht wordt gepleit voor nauwere samenwerking tussen onderzoekers en gebruikers (Weiss, 1998). Het leidt ook tot opvattingen dat beleidsevaluaties verbreed moeten worden. Naast een instrumentele benadering en één normatief kader, moet ook aandacht zijn voor andere 'rationaliteiten'. 'Meervoudige, gestapelde' evaluaties die het bureaucratiemodel, de contingentiebenadering en de culturele benadering combineren, kunnen bruikbare uitkomsten opleveren (Abma, 1997).

2.6 Invloed van evaluatieonderzoek

In onderzoek wordt de conclusie getrokken dat gebruik een complex fenomeen is en dat een allesomvattende theorie van benutting niet eenvoudig kan worden geformuleerd (Landry et al, 2003). Ondanks deze constatering wordt toch een poging ondernomen die allesomvattende theorie te construeren. De term 'invloed' doet zijn intrede. Daaronder wordt verstaan: de capaciteit of kracht van mensen en dingen om met immateriële of indirecte middelen, effecten te veroorzaken op anderen (Kirkhart, 2000). De theorie van Kirkhart omvat drie dimensies:

- *De bron van invloed:* is de actieve wijziging of het vertrekpunt van verandering. Invloed kan uitgaan van onderzoeksproces en -bevindingen op individuen en organisaties. Conclusies worden instrumenteel gebruikt. Er worden directe, zichtbare acties genomen. Ook conceptueel gebruik, gebruik ter legitimatie, symbolisch-, politiek- en procesgebruik komen voor. Het evaluatieproces kan cognitieve invloed hebben, door wijziging en versterking van begrip bij deelnemers. Of affectieve invloed op gevoelens bij deelnemers over de waarde van het proces. En politieke invloed, doordat een dialoog op gang komt die de aandacht op sociale problemen vestigt of invloed heeft op bestaande machtsverhoudingen.
- *Bedoelingen:* verwijzen naar de mate waarin het evaluatieproces of de bevindingen al dan niet opzettelijk invloed uitoefenen. Dit kan in de doelstelling van het onderzoek zijn vastgelegd. Maar er kan ook sprake zijn van verborgen agenda's. Meest gebruikelijk is dat opzettelijk invloed van resultaten van onderzoek wordt nagestreefd. Het kan ook de bedoeling zijn om organisaties door het evaluatieproces te beïnvloeden en problemen op te lossen.²⁴ Er kan bedoelde en onbedoelde invloed uitgaan van de resultaten, het evaluatieproces, of van (on)bedoelde gebruikers.

²⁴ In deelnemende evaluaties wordt sociale actie en wijziging nagestreefd. Deelnemers verhogen hun bewustzijn en verwerven kennis en vaardigheden.

- *Tijd*: verwijst naar de invloed gedurende het proces, direct na de evaluatie en naar toekomstige effecten. Tijdens de voorbereiding van onderzoek past een organisatie zich soms aan en is er sprake van directe, bedoelde invloed. Er kan directe invloed zijn die na korte tijd ophoudt. Of onmiddellijke invloed die voortduurt tot na de evaluatie en lange tijd zichtbaar blijft. Invloed na afloop van de cyclus kan bedoelde en onbedoelde invloed zijn, die voortkomt uit de resultaten van het onderzoek en het proces waarin die resultaten verschijnen. De aandacht voor de dimensie tijd is niet nieuw, maar is tot dan toe weinig expliciet benoemd. Door de aandacht te richten op de volledige invloed gedurende een bepaalde tijd, wordt de route van de beleidswijzigingen in beeld gebracht (Kirkhart, 2000).

Onderzoek naar invloed

De integrale theorie over invloed van Kirkhart neemt afstand van eerdere lineaire modellen. De onderkenning dat invloed meervoudige richtingen heeft en interactief is, werpt een ander licht op 'gebruikers' en 'beïnvloeden'. De theorie geeft de aanzet tot studie naar patronen van beïnvloeding. Daarin wordt aangetoond dat het onderzoeksproces mede afhankelijk is van de aard van het onderzoek en de omstandigheden. Als deelnemers actief worden betrokken, leidt dit tot gedeelde opvattingen. Een conservatieve organisatiecultuur heeft een negatief effect op de invloed die van het proces kan uitgaan. In een open organisatiecultuur ontstaat op korte termijn beter begrip en op lange termijn meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor het beleid. Een onbedoelde invloed omvat een positieve houding over evaluatieonderzoek. Ook ontstaat meer begrip voor de positie van het management. De evaluatie levert onmiddellijk voordeel op voor de organisatie. Op lange termijn heeft onderzoek nog grotere invloed, omdat nieuwe onderwerpen voor onderzoek worden aangedragen (Remboloso, 2005). De categorieën van invloed die Kirkhart onderscheidt, blijken sterk met elkaar samen te hangen, zijn soms diffuus en over een langere periode verdeeld. Dit maakt het lastig om ze los van elkaar te onderscheiden. Met de theorie kan onderzocht worden waarom evaluatie onder bepaalde omstandigheden een bepaalde invloed heeft. Evaluaties blijken meer invloed te hebben dan tot dan toe werd verondersteld (Kirkhart, 2000).

2.7 Niveaus van invloed

Henry en Mark bouwen voort op de integrale theorie van Kirkhart en volgen de conclusie dat de term 'invloed' geschikter is. Deze geeft beter de mogelijkheden en de macht van personen of dingen weer om effecten bij anderen te bereiken met immateriële of indirecte middelen (Henry & Mark, 2003). Gebruik verwijst naar intenties en bewustzijn, terwijl invloed indirect en afstandelijk is en via een ingewikkeld proces tot stand komt. Onderzoek heeft tot het inzicht geleid dat deze indirecte effecten niet altijd gestimuleerd worden door kennis. In de beleidspraktijk kan er op meerdere manieren sprake zijn van invloed van onderzoek. De invloed van het evaluatieproces is beperkt, omdat het aantal personen dat toegang heeft tot het proces beperkt is. Een veel grotere groep kan via rapporten kennis nemen van bevindingen (Henry & Mark, 2003).

Henry en Mark ontwikkelen een theoretisch kader waarin aandacht wordt besteed aan wijziging in attitudes en overtuigingen van individuen en acties die door evaluatie op korte en lange termijn op gang worden gebracht. De wijzigingsmechanismen volgen 'paden' die evaluatieprocessen verbinden met de uitkomsten daarvan. Zij gebruiken daarmee ook de wetenschappelijke inzichten die de sociologie, psychologie (gedragswetenschappen) en politicologie heeft opgeleverd.

Overheidsbeleid wordt doelgericht ingezet om verandering te brengen in een bepaalde situatie in de samenleving. In een democratische samenleving moet verandering van sociale omstandigheden leiden naar een situatie die volgens de publieke opinie beter is dan de situatie daarvoor, aldus Henry en Mark. De invloed van evaluatieonderzoek kan daaraan een bijdrage leveren en leiden tot sociale verbetering. In hun visie is evaluatieonderzoek als activiteit gelijk te stellen aan een beleidsinterventie. Het levert een bijdrage aan een in gang gezet proces dat bepaalde consequenties heeft. Zij volgen de definitie van Kirkhart van invloed, maar stellen dat de bedoelingen en bronnen van invloed die Kirkhart schetst *vooraf* gaan aan de door hen beschreven processen. Tijd vertegenwoordigt de tijdelijke dimensie waarin mechanismen werken en uitkomsten langskomen. Zij hebben een evaluatietheorie ontwikkeld die overeenkomt met een theorie voor beleid. Een theorie over invloed die evaluatieactiviteiten

verbindt aan onmiddellijke, tussen- en lange termijn bevindingen, processen opspoort die activiteiten verbindt met de doelen waarvoor het beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd. De theorie omvat onderliggende processen buiten het beleidsproces en kan tussenuitkomsten zichtbaar maken. Zij gaan ervan uit dat evaluatieonderzoek effecten kan hebben die niet altijd en alleen worden gestimuleerd door kennis en dus niet noodzakelijkerwijs kunnen worden gezien als ‘gebruik van kennis’. Zij onderscheiden wijzigingsprocessen die onder invloed van evaluatie tot stand kunnen komen: wijzigingen bij het individu, tussen personen onderling en collectieve wijzigingen in publieke en private organisaties

Individueel niveau

Op individueel niveau onderscheiden Henry en Mark wijzigingen in de gedachtegang, overtuigingen, meningen en acties van één of meer individuen die optreden door de uitkomsten van of deelname aan het evaluatieonderzoek:

- a. *Houding*: evaluatieonderzoek kan positieve of negatieve overtuigingen en houdingen over beleid en de onderliggende aannames daarvan bij individuen wijzigen en leiden tot ‘verlichting’. Door het onderzoek kunnen personen zich ervan bewust worden dat een andere houding mogelijk is.
- b. *Relevantie*: onderzoek kan ertoe leiden dat personen het belang van een bepaald maatschappelijk probleem of onderwerp gaan inzien en dat het probleem of onderwerp een gedeelde zorg wordt van andere beleidsmakers, burgers, wetgevers of de politiek.
- c. *Betekenisgeving*: op basis van de informatie die het onderzoek oplevert kan een individu zich zelfstandig een mening vormen over een bepaald probleem of onderwerp. Hierbij gaat het dus niet om het vormen van een opinie omdat anderen een bepaald idee steunen of een mening daarover hebben. Dit proces kan een stabiele houding en meer zekerheid over de eigen houding stimuleren.
- d. *Priming*²⁵: dit is een fenomeen dat een concept tijdelijk cognitief toegankelijk maakt, waardoor het sterker op de voorgrond treedt. Dit beïnvloedt de manier waarop iemand over een onderwerp oordeelt. Het proces benadrukt (tijdelijk) één van de uitkomsten van een evaluatie en kan oordelen over beleid beïnvloeden, houding wijzigen of acties op gang brengen.
- e. *Vaardigheden*: een persoon kan door evaluatie nieuwe vaardigheden ontwikkelen. Bijvoorbeeld kennis over methoden en technieken van onderzoek, leren samenwerken of met behulp van data de eigen mening leren beargumenteren om daarmee anderen te overtuigen.
- f. *Gedragswijziging*: direct instrumenteel gebruik van uitkomsten van onderzoek kan ertoe leiden dat individuen anders gaan handelen.

Invloed tussen personen

De invloed op dit niveau hebben Henry en Mark uit andere wetenschappelijke disciplines ontleend, zoals de politicologie en psychologie. Het omvat een variatie aan processen waarmee individuen de houding en acties van anderen beïnvloeden. Het zijn vormen van invloed die elk een rol kunnen spelen in de ‘causale ketting van invloed’ die kan volgen op een wijziging op het individuele niveau.

- a. *Rechtvaardiging*: onderzoek kan een bepaalde ingenomen positie rechtvaardigen, legitimeren. De negatieve lading hiervan wordt bestreden met de stelling dat met wetenschappelijk (politicologisch) onderzoek is aangetoond dat de presentatie van een overtuigende casus noodzakelijk is voor het verwerven van steun. Dit is legitiem zolang bevindingen uit onderzoek accuraat en niet selectief worden vertaald en gepresenteerd. In onderzoek²⁶ is aangetoond dat bij discussies over onderwerpen waaraan een breder publiek belang hecht, veelvuldig wordt geciteerd uit evaluatierapporten en beleidsanalyses. Legitimering is vaak een belangrijke uitkomst van evaluatie en belangrijk om anderen te overreden.
- b. *Overtuigen*: door communicatie kunnen personen de houding van andere partijen proberen te wijzigen. Bijvoorbeeld door presentatie van onderzoeksuitkomsten tijdens congressen. Hiermee kan ook wijziging van de houding van beleidsmakers optreden die niet zelf kennis hebben genomen van de bevindingen.
- c. *‘Wijzigingsagent’*: als de uitkomsten of het evaluatieproces individuen tot acties aanzetten, spreken Henry en Mark van een ‘wijzigingsagent’. Hiermee wordt een persoon bedoeld die gericht

²⁵ De term is afkomstig uit de psychologie.

²⁶ N. Shulock, The paradox of policy analysis: If it is not used, why do we produce so much of it? *Journal of Policy Analysis and management*, Jaargang 18 (1999), nr. 2, pp. 226-224 in: Henry & Mark, 2003.

is op de wijziging van het beleid of de acties van organisaties. De 'agent' kan anderen overreden en wijzigingen tot stand brengen.

- d. *Sociale normen en waarden*: personen kunnen binnen organisaties met elkaar bepaalde normen en waarden delen over wat juist en geaccepteerd gedrag is in specifieke situaties. De communicatie hierover kan subtiel zijn. De gedeelde normen beïnvloeden het individu, kunnen geïnternaliseerd zijn en daarmee actie beïnvloeden, maar kunnen ook gedrag beïnvloeden doordat iemand zijn afkeuring laat blijken over het overtreden van de norm door de ander.
- e. *Invloed op minderheidsstandpunten*: psychologisch onderzoek heeft inzicht gegeven in beïnvloeding van de houding van degenen die posities bepleiten buiten de 'hoofdstroom'. De literatuur hierover laat zien dat als minderheidsstandpunten stevig worden vastgehouden, de meerderheid daarin mee kan gaan. Dit gaat het beste als de minderheid vasthoudend is en sterke argumenten aanvoert met een morele component of worden vertolkt door charismatische leiders. Met de informatie uit evaluatieonderzoek kan dit proces worden ondersteund.

Invloed op collectief niveau

Als laatste worden wijzigingen onderscheiden die op het collectieve niveau kunnen optreden. Dit betreft de invloed van evaluatieonderzoek op beslissingen en de dagelijkse praktijk in organisaties.

Henry en Mark hanteren de term 'collectief' omdat beïnvloeding niet alleen binnen één organisatie maar ook tussen meerdere organisaties kan plaatsvinden. Voor lerende organisaties is wijziging op het niveau van de organisatie van belang.

- a. *Agendavorming*: onderwerpen kunnen als gevolg van evaluaties op de publieke-, overheids- of media-agenda worden geplaatst. Onderzoek heeft aangetoond dat verslaggeving in de media van onderzoeksbevindingen een essentiële stap kan zijn in de richting van beleidswijziging. Berichtgeving in de media beïnvloedt de publieke opinie over het belang van onderwerpen. Dit kan een ketting van acties op gang brengen die uiteindelijk leidt tot beleidswijziging. Als de publieke houding over het belang van een bepaald onderwerp wijzigt, is de kans groter dat beleidsmakers daaraan meer aandacht gaan besteden.
- b. *Beleidsgeoriënteerd leren*: is een proces waarbij voortdurende wijziging in gedachten of gedragsintenties plaatsvindt. Die wijzigingen komen tot stand op grond van ervaring en/of door nieuwe informatie. Dit proces kan ervoor zorgen dat beleidsdoelen worden aangehouden of wijzigen. Bestuurskundig onderzoek heeft aangetoond dat één enkel evaluatieonderzoek bestaande overtuigingen niet zal wijzigen, omdat actoren geneigd zijn om informatie te accepteren die bestaande overtuigingen bevestigen en zich afsluiten voor onwelgevallige informatie (Sabatier & Jenkins-Smith 1998). Beleidsgeoriënteerde overtuigingen bestaan binnen een coalitie en zijn gevoelig voor wijziging door: wisseling van leiders van coalities, deelname aan coalities, dominantie van coalities binnen organisaties en wijziging van houding op het individuele niveau. Nieuwe leiders met verschillende beleidskernovertuigingen kunnen de lessen wijzigen die worden geleerd uit bewijs over effectiviteit van beleid.
- c. *Beleidswijziging*: hiermee wordt geduid op aanpassingen van beleid die kunnen optreden in de organisatie waarin een evaluatie wordt uitgevoerd.²⁷ Uit onderzoek is gebleken dat de invloed van bewijs uit onderzoek voor beleidswijziging een complex en genuanceerd proces is. Negatieve bevindingen of bevindingen die duiden op toename van problemen hebben meer invloed op wijziging van beleid. Afhankelijk van de aard van de bevindingen kunnen verschillende wegen van invloed worden ingeslagen.
- d. *Verspreiding*: dit fenomeen verwijst naar het overnemen van het beleid buiten het gebied waarin de evaluatie wordt uitgevoerd. Beleidswijziging en verspreiding, ook aangeduid met de term direct instrumenteel gebruik, zijn belangrijke en duidelijke vormen van invloed op het collectieve niveau. Deze worden vooraf gegaan door wijzigingen op de hiervoor beschreven niveaus. Daarom zijn deze (bijna) aan het eind van een 'pad van invloed' te constateren (Henry & Mark, 2003).

²⁷ E. Suchman, *Evaluation research: principles and practices in public service and social action programs*. New York, Russell Sage Foundation, 1967 in: Henry & Mark, 2003.

Onderzoek naar niveaus van invloed

Op basis van de theorie van Henry en Mark is geprobeerd om de invloed van informatie uit evaluatieonderzoek op beslissingen van besluitvormers te analyseren. In een simulatiestudie zijn beleidsmakers met scenario's van bestaande besluitvormingssituaties geconfronteerd. Hen is gevraagd in welke mate bevindingen van evaluaties hun beslissing zou beïnvloeden. De individuele besluitvorming die in de theorie wordt opgevat als wijziging van individueel gedrag, blijkt te worden beïnvloed door informatie uit evaluatieonderzoek. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat voorafgaand aan een evaluatieonderzoek aan beleidsmakers gevraagd zou moeten worden welk type informatie de meeste invloed zou hebben op hun beslissingen en gedrag in de gegeven context. Een tweede belangrijke conclusie is dat besluitvormers die overtuigd zijn van de effectiviteit van het beleid, minder snel worden beïnvloed door onderzoek. Zij zijn eerder geneigd om grootschalig evaluatieonderzoek te gebruiken ter bevestiging van hun overtuigingen.

Het onderzoek bevestigt de veronderstelling van Henry en Mark dat informatie uit onderzoek invloed heeft op individueel gedrag, maar dat dit aanvullend is op de overtuiging die een individu al heeft over de effectiviteit van het beleid. Verder bevestigt het onderzoek dat de elementen van het model onderling zijn verbonden 'als schakels van een ketting'. Diverse soorten informatie uit onderzoek kunnen wijziging van individuele houding en sociale beïnvloeding veroorzaken. Ook kan informatie invloed hebben op individueel gedrag en houding. Het kan zelfs leiden tot het besef dat informatie uit evaluatieonderzoek van groot persoonlijk belang is en leiden tot betekenisgeving. (Christie, 2007).

2.8 Criminologisch onderzoek

Omdat mijn onderzoek zich richt op de invloed van evaluatieonderzoek op jeugd- en veiligheidsbeleid, ben ik in het literatuuronderzoek nagegaan of er specifieke wetenschappelijke inzichten bestaan over de invloed van criminologisch onderzoek. In de literatuur lopen de meningen over gebruik van criminologisch onderzoek uiteen. Sommigen vinden dat te weinig bekend is over de aard en de mate van gebruik. Anderen zijn van mening dat dit soms te veel gebeurt. Het kan voor beleidsmakers handig zijn om met onderzoek aan te tonen dat iets niet werkt. Het onderzoek wordt dan gebruikt om het besluit om te stoppen met beleid te vergemakkelijken (Klein Haarhuis, 2009).

Hiervoor beschreven onderzoek maakt duidelijk dat evaluatieonderzoek beter wordt gebruikt als onderzoekers goed op de hoogte zijn van de context waarin onderzoek kan worden benut en weten aan welk onderzoek behoefte bestaat. Hierover wordt regelmatig gediscussieerd binnen de criminologie. Door de grotere professionaliteit en nadruk op wetenschappelijke vragen van de criminologie bestaat het gevaar dat deze discipline te ver van de samenleving af komt te staan. De criminologie wordt academischer en ontoegankelijker.²⁸ Beleidsmakers hebben dan eigenlijk hulp nodig bij de praktische vertaling van de uitkomsten (Denkers, 1975). Er gaan ook stemmen op²⁹ dat de criminologie zich open moet stellen voor inzichten uit andere wetenschappelijke disciplines zoals de bestuurs- en beleidswetenschappen (De Haan, 2009). Anderen zijn juist van mening dat criminologie niet te veel naar het beleid toe moet groeien, omdat criminologen zich dan te veel bezig houden met problemen die door de 'waan van de dag' naar boven komen en te ver afstaan van het vakgebied (Denkers, 1975).

Recent is in Nederland onderzoek gedaan naar onafhankelijkheid van criminologisch onderzoek dat in opdracht van beleidsmakers wordt verricht. Daarin wordt duidelijk dat er nauwelijks sprake is van aantasting van onafhankelijkheid. Wel wordt het door niet-universitaire beleidsonderzoekers normaal gevonden dat de opdrachtgever onderzoeksvragen formuleert (Boone, 2009). De discussie over de afstand tussen beleid en onderzoek en de onafhankelijkheid van het onderzoek is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) bij het ministerie van Justitie ook gevoerd. De verschillende directeurs van het WODC hebben daar telkens een andere invulling aan gegeven. Het besef dat het WODC zich dient te onderscheiden van andere onderzoeksinstituten wordt door de huidige directeur van het WODC verwoord. Zijn opvatting is dat onderzoekers niet te dicht

²⁸ G. Engbersen, Criminologie in meervoud. Over theoretische vernieuwingen in de Nederlandse criminologie, Tijdschrift voor criminologie, jaargang 50, nr. 3, pp. 264-272.

²⁹ O.a. geformuleerd door de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT).

kunnen aanleunen tegen het beleid, maar dat zij wel in staat moeten zijn om hun analyses uit te dragen in de richting van de beleidsmakers (Klein Haarhuis, 2009).

Beperkte bruikbaarheid van criminologisch onderzoek wordt in de literatuur in verband gebracht met het feit dat het onderzoek zich niet op alle strafdoelen richt. Verder wordt erop gewezen dat binnen het Nederlandse strafrechtssysteem geen sprake is van één geheel aan doelstellingen. Daardoor zouden waardevolle uitkomsten van criminologisch onderzoek pas na het overwinnen van diverse belangen kunnen worden geïmplementeerd. Het is in die optiek minder waarschijnlijk dat uitkomsten uit criminologisch onderzoek leiden tot wijziging van beleid. Een andere moeilijkheid die wordt gezien, is dat criminologisch onderzoek de effectiviteit van strafrechtelijke sancties moeilijk kan vaststellen (Denkers, 1976). Ook wordt de vraag gesteld in hoeverre empirische kennis uit criminologisch onderzoek kan bijdragen aan doelmatiger preventie van criminaliteit. Vanaf 1975 heeft het criminologisch onderzoek zich sterk gericht op de aard en omvang van de criminaliteit en twijfels opgeworpen of criminaliteit ooit verminderd kan worden. Tegelijkertijd nuanceert criminologisch onderzoek de toename van criminaliteit door aan te tonen dat verhoogde aandacht van de politie of grotere aangiftebereidheid de criminaliteitscijfers beïnvloeden. Denkers stelt dat wetenschappelijk onderzoek geen rol van betekenis kan spelen bij de wijziging van het beleid, omdat criminaliteit daarvoor een te complex vraagstuk is (Denkers, 1979).

Hoofdstuk 3: Methodologie

Om het uitgangspunt van mijn onderzoek te bepalen en onderzoeksvragen te formuleren, heb ik een literatuuronderzoek uitgevoerd. De wetenschappelijke literatuur verschaft een beeld van de theoretische inzichten, uit verschillende wetenschappelijk disciplines, dat in de loop van de jaren zijn ontstaan over gebruik en benutting van evaluatieonderzoek en de invloed daarvan op het beleidsproces. Op basis van het literatuuronderzoek heb ik een keuze gemaakt voor een theorie over invloed van evaluatieonderzoek. In dit onderzoek wordt de theorie van Henry en Mark op zijn houdbaarheid en bruikbaarheid getoetst. Daarbij wordt inzicht verkregen in de wijze waarop evaluatieonderzoek het beleid kan beïnvloeden. Door bestudering van de theorie en deze te operationaliseren heb ik mijn kern- en deelvragen geformuleerd en een keuze gemaakt voor twee evaluatieonderzoeken uit de eigen werkpraktijk.

Het documentenonderzoek heeft inzicht gegeven in de context waarbinnen het jeugd- en veiligheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd en de twee evaluatieonderzoeken zijn verricht. Met de resultaten van het documentenonderzoek heb ik interviewvragen geformuleerd. De bevindingen uit het literatuur- en documentonderzoek heb ik getoetst en aangevuld door middel van interviews met sleutelfiguren.

Om de bevindingen uit het documentenonderzoek en de interviews te verwerken en deze bronnen met elkaar te verbinden, heb ik een database ontwikkeld met daarin de verschillende begrippen waaruit de theorie van Henry en Mark is opgebouwd. De gegevens uit het documentenonderzoek heb ik toegedeeld aan de begrippen van de theorie in de database. Aan de hand van de verslagen van de interviews heb ik de gegevens die daaruit naar voren zijn gekomen opnieuw toegedeeld aan de begrippen van de theorie en gekoppeld aan de gegevens uit het documentenonderzoek. De database heb ik vervolgens gebruikt om alle gegevens te verbinden met de theorie en conclusies te formuleren.

Verantwoording methode

(Jeugd)criminaliteit is een complex verschijnsel dat veel aandacht krijgt in de media en de politiek. In de context waarin het jeugd- en veiligheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd, spelen een groot aantal actoren een rol. Om iets van de invloed van evaluatieonderzoek in deze complexe context te kunnen begrijpen en te beschrijven, biedt een kwalitatieve onderzoeksmethode, een meervoudige beschrijvende casestudie met twee contrasterende casus en benutting van meerdere bronnen, de meeste kans. Een kwalitatieve onderzoeksmethode maakt het weliswaar niet mogelijk om te generaliseren naar grote populaties, maar biedt zeker de mogelijkheid om bevindingen te koppelen aan de theoretische beweringen uit het literatuuronderzoek. Het feit dat twee casus worden onderzocht waarvan op een verschillende manier invloed is uitgegaan, maakt de bevindingen krachtiger.

Het documentenonderzoek biedt de mogelijkheid om onderzoeksresultaten zo goed en controleerbaar mogelijk te onderbouwen. De interviews zijn de aanvullende bron van gegevens op het documentenonderzoek en een toets op de gevonden feiten en gebeurtenissen. De subjectiviteit van de interviews en de objectiviteit van het documentenonderzoek houden elkaar in evenwicht en versterken elkaar als meerdere bronnen van bewijs. Daarnaast bieden interviews, in vergelijking met enquêteonderzoek de mogelijkheid tot directe observatie en om nadere toelichting te vragen als antwoorden onduidelijk blijven. Daardoor kan een beter beeld worden verkregen van de wijzigingsprocessen die bij personen, tussen personen en binnen de organisaties zijn opgetreden. De doorwerking van de betreffende onderzoeken en ‘het verhaal achter’ de bestudeerde schriftelijke bronnen komen dan beter naar voren (Yin, 1979; Mulder & Walraven, 1991).

Keuze theorie

De definitie van invloed die ik in dit onderzoek hanteer, is door Kirkhart en Henry en Mark geformuleerd als: *“de capaciteit en macht van mensen en dingen om met immateriële of indirecte middelen, effecten te veroorzaken op anderen”* (Kirkhart, 2000; Henry & Mark, 2003). Het is een recente theorie die de theoretische inzichten uit diverse wetenschappelijke disciplines over invloed van evaluatieonderzoek bundelt. Daardoor ontstaat een brede focus die het best aansluit bij mijn eigen beeld van de invloed die van evaluatieonderzoek in de beleidspraktijk zou kunnen uitgaan. Evaluatieonderzoek is daarbinnen één van de invloedstromen naast alle andere invloeden binnen de context waarin beleid wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Er is nog weinig onderzoek naar het brede niveau van invloed beschikbaar (Johnson et al, 2009). Door te kiezen voor deze theorie kan mijn

onderzoek daarmee wellicht een bijdrage leveren aan het vergroten van het inzicht in de manier waarop evaluaties invloed op beleid uitoefenen.

Keuze casus

De evaluatieonderzoeken waarvan in mijn onderzoek de invloed wordt vastgesteld, zijn: “Halt: het alternatief?; de effecten van Halt beschreven” (Ferwerda et al, 2006) en “Sociale Veiligheid ontsleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid” (SCP, 2008). Daarin zijn respectievelijk de effectiviteit van de Halt-afdoening en van het Veiligheidsprogramma onder de loep zijn genomen.

Mijn keuze voor het evaluatieonderzoek naar de Halt-afdoening heeft ermee te maken dat naar aanleiding van deze evaluatie de Halt-afdoening grondig is herzien en Halt hiermee op 1 januari 2010 in de praktijk is gaan werken. Gezien mijn eigen ervaringen en de bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur, is beleidswijziging als gevolg van één evaluatieonderzoek een opvallend resultaat. Het komt niet vaak voor dat evaluatierapporten direct aanleiding geven tot vergaande wijziging van het beleid. Bovendien is de effectiviteit van de Halt-afdoening in diverse onderzoeken aan de orde geweest waarin al was aangetoond dat een aantal kenmerken van de Halt-afdoening geen invloed had op het opnieuw plegen van delicten (Ferwerda et al, 2006). Toch hebben die eerdere bevindingen de uitbreiding van het aantal delicten en een verbreding van de doelgroep die in aanmerking komt voor Halt niet kunnen afremmen. In mijn onderzoek wordt duidelijk waarom de invloed die van dit laatste onderzoek is uitgegaan zo anders is geweest.

Omdat meerdere casus een casestudie sterker maken, heb ik naast een evaluatie waarvan mij bekend was dat er veel invloed van is uitgegaan, gezocht naar een evaluatieonderzoek waarvan ik het vermoeden had dat daar weinig of geen invloed van is uitgegaan. Ik heb gekozen voor het onderzoek naar de effectiviteit van het Veiligheidsprogramma waarvan het jeugdcriminaliteitsbeleid onderdeel uitmaakte. Dit vanwege mijn eigen kennis en werkervaring binnen dit beleidsterrein.

Interviews

Aan de hand van het documentenonderzoek en door gesprekken met collega's heb ik voor elke casus een lijst opgesteld van sleutelfiguren die ik wilde interviewen. De geïnterviewden zijn allen werkzaam (geweest) binnen dit beleidsterrein. Sommigen waren direct betrokken bij één van de onderzoeken als opdrachtgever, als deelnemer in de begeleidingscommissie, bij het formuleren van de beleidsreactie of bij de beleidswijziging die op basis van het onderzoek tot stand kwam. Van deze lijst heb ik de naar mijn inschatting belangrijkste sleutelfiguren eerst benaderd. Per mail heb ik het doel van mijn onderzoek toegelicht en om medewerking gevraagd. Vervolgens heb ik hen telefonisch benaderd voor het maken van een afspraak. De eerste interviews heb ik gebruikt om te toetsen of het binnen 1 uur mogelijk was alle vragen beantwoord te krijgen en de lijst van sleutelfiguren definitief vast te stellen.

Ik heb in totaal vijftien interviews afgenomen: veertien face-to-face interviews en een telefonisch interview. Eén interview ging over beide onderzoeken, de anderen over één van beide onderzoeken. Daarmee heb ik acht interviews per casus afgenomen.

Ik heb alle interviews op band opgenomen en daar tevoren aan de geïnterviewden toestemming voor gevraagd. Geen van de geïnterviewden maakte bezwaar.

De interviews hadden een semigestructureerd karakter aan de hand van een lijst met vragen waarop ik in ieder geval het antwoord wilde hebben (bijlage 1). Ik heb de geïnterviewden ruim gelegenheid geboden om hun mening te geven over de feiten en gebeurtenissen in de context waarin het beleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd, beslissingen worden genomen, de evaluatieonderzoeken zijn uitgevoerd en de invloed te beschrijven die er naar hun mening van deze onderzoeken is uitgegaan. Ik heb in de interviews een zo neutraal mogelijke houding aangenomen, zonder een eigen oordeel te geven over de beleidscontext of de onderzoeksuitkomsten.

Van alle interviews heb ik een verslag gemaakt. De verslagen heb ik aan alle geïnterviewden voorgelegd en hen de gelegenheid geboden om mij te wijzen op onjuiste weergave van wat we hebben besproken. Een aantal van de geïnterviewden heeft daar gebruik van gemaakt. Alle geïnterviewden hebben mij toestemming gegeven om uit de verslagen te citeren en de verslagen als bijlage op te nemen bij deze afstudeerscriptie (bijlage 2).

Hoofdstuk 4: Resultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreek ik de resultaten die uit mijn onderzoek naar voren zijn gekomen. Ik bespreek deze aan de hand van de begrippen waaruit de theorie over invloed van Henry en Mark is opgebouwd. Per casus geef ik daarbij zowel een weergave van de resultaten van het documentenonderzoek als wat in de interviews naar voren is gekomen. Het hoofdstuk wordt ingeleid met een korte beschrijving van beide casus.

Halt-evaluatie

Aanleiding voor het onderzoek naar de effectiviteit van Halt zijn de verbreding van de doelgroep en delicten en de toegenomen aandacht voor effectiviteit van sancties³⁰ (TK 2005-2006, 28 741 nr. 15). Er wordt bewust gekozen voor een onderzoeksopzet met een experimentele- en controlegroep: jeugdigen die de volledige afdoening krijgen en anderen die na het gesprek bij Halt naar huis mogen. Dit vanwege het belang van een goede effectevaluatie en om achteraf kritiek te weren op (onbetrouwbaarheid) van de resultaten.

De bevindingen zijn dat de Halt-afdoening niet bijdraagt aan de afname en de ernst van gepleegde delicten of gedragsproblemen. De spijtbetuiging leidt tot minder (ernstige) recidive, de andere elementen van de afdoening hebben daar geen effect op (Ferwerda et. al, 2006).

Naar aanleiding van de evaluatie wordt de afdoening gewijzigd. De lijst met delicten waarvoor jeugdigen naar Halt mogen, wordt aangepast. Jeugdigen mogen nog maar één keer naar Halt³¹. Na bepaling van het recidiverisico worden modules ingezet. In drie gesprekken probeert men het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden. Er wordt niet meer standaard een werkstraf opgelegd. Ouders worden stelselmatiger betrokken.³² De nadruk ligt op uniform werken door alle Halt-bureaus.

Evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

In de laatste voortgangsrapportage van het Veiligheidsprogramma wordt geconcludeerd dat met het programma veel in gang is gezet en gerealiseerd, dat Nederland veiliger is geworden en dat de criminaliteit is gedaald (TK, 2006-2007, 28 684, nr. 92). De Algemene Rekenkamer concludeert echter dat vrijwel niet nagegaan kan worden welke bijdrage het veiligheidsbeleid daaraan heeft geleverd (TK, 2005-2006, 30 558, nr.1- 2). Deze kritiek vormt de aanleiding voor het onderzoek.³³

In de evaluatie reconstrueert het SCP de beleidstheorieën die ten grondslag lagen aan het beleid. Met een beleids- en effectenanalyse zijn veronderstelde en werkelijke effecten onderzocht. Een literatuuronderzoek geeft een overzicht van effectevaluaties³⁴ van concrete beleidsmaatregelen die criminaliteit en overlast terugdringen en onveiligheidsbeleving verminderen. Met de analyse van de effectevaluaties wordt een oordeel gegeven over de effecten van de beleidsmaatregelen van het Veiligheidsprogramma.

Geconstateerd wordt dat de nadruk van het beleid lag op zichtbare effecten, meer efficiëntie en intensivering op het gebied van de rechtshandhaving. Leidend idee is om met beperkte inspanning veelplegers en probleemjongeren van straat te halen en zo criminaliteit en onveiligheidsgevoelens sterk te laten afnemen. De ideeën uit criminologisch onderzoek liggen soms expliciet, soms impliciet ten grondslag aan het beleid. Het merendeel van de beleidsmaatregelen is niet geëvalueerd.³⁵ Onduidelijk blijft of verbetering van sociale veiligheid is veroorzaakt door de genomen maatregelen. De algemene conclusie is dat door de heterogeniteit van het Veiligheidsprogramma geen eindoordeel kan worden gegeven over de bijdrage aan de sinds 2002 ingezette daling van de criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens. Het SCP constateert een grote kennislacune in de baten en in de positieve en negatieve effecten van beleidsmaatregelen en dat studies moeten worden gestimuleerd om toekomstige beleidskeuzes beter te onderbouwen (SCP, 2008).

³⁰ Effecten op houding, gedrag en recidive. De overige doelen, vergelding en opvoeding, zijn niet onderzocht.

³¹ Voor misdrijven en schoolverzuim.

³² Informatie van de website van Halt Nederland; www.halt.nl.

³³ Wordt bevestigd in de beleidsreactie (TK, 2007-2008, 28 684, nr. 161), het persbericht (www.minbzk.nl) en in de interviews.

³⁴ Merendeel Nederlands, maar deels ook buitenlands onderzoek vanaf 1970.

³⁵ Bij meer dan de helft van die evaluaties ging het niet om quasi-experimenteel onderzoek.

4.2 Invloed van de Halt-evaluatie op het beleid

a. Houdingswijziging

Het beeld dat uit mijn documentenonderzoek³⁶ en de interviews naar voren komt, is dat de houding van en over Halt, voorafgaand aan de evaluatie, over het algemeen positief is. De overtuiging dat Halt effectief is, wordt breed gedeeld. Velen zien de aantrekkelijke kanten: de snelheid waarmee jeugdigen een reactie krijgen, dat ze buiten het strafrecht worden gehouden, de strafrechtsketen daarmee wordt ontlast en dat alles tegen geringe kosten. De overtuiging is dat Halt meer perspectief biedt. Die houding stimuleert de toestroom. Het aantal jeugdigen dat wordt doorverwezen en de delicten waarvoor dat gebeurt groeien sterk. Medewerkers hebben een bijna ideologische houding om *“jeugdigen uit de handen van Justitie te houden”*, vinden dat iedere jeugdige *“recht op Halt heeft”* en vinden het niet redelijk dat jeugdigen op een lange wachtlijst bij bureau Jeugdzorg komen of hun zaak via de Raad voor de Kinderbescherming leidt tot een sepot. Er is *“de neiging zichzelf te zien als deskundigen”*. Medewerkers zijn van zichzelf overtuigd, geloven in Halt: *“Halt was goed en had zich bewezen.”* Er heerst een mentaliteit van ‘vrijheid en blijheid’ waardoor er veel varianten van de afdoening ontstaan. Er is nauwelijks een houding om goed naar wetenschappelijk onderzoek te kijken. Medewerkers vragen zich niet serieus af of Halt niet werkt en of in korte tijd gedragsverandering kan worden bereikt. Deze houding wordt gevoed door positieve uitkomsten van eerdere evaluaties.³⁷

De weerstand voor de evaluatie wordt gekoppeld aan de heersende mentaliteit: *“Sommigen waren van mening dat er niet op een quasiwetenschappelijke manier met mensen mocht worden omgegaan en er geen experimenten opgetuigd zouden mogen worden met controle- en experimentele groepen.”* De uitkomsten van de evaluatie zet iedereen aan het denken over de veronderstellingen waar men vanuit is gegaan. De houding wordt kritischer: *“Het onderzoek is vooral de aanzet geweest voor een veel kritischer blik richting Halt”*. Ambities moeten worden teruggebracht. Die houdingswijziging gaat niet zonder slag of stoot.³⁸ Eerst is er ongeloof: *“Bij de Halt-bureaus kwamen de uitkomsten hard aan. Medewerkers die al 20 jaar bij Halt werkten en zelf dachten dat wat zij deden heel goed was en van een wetenschapper moesten horen dat hun werk niet bijdroeg aan het terugdringen van recidive. Dat was heftig.”* Medewerkers hebben moeite met de uitkomsten vanwege de vermindering in het aanzien van het werk. Er gaat een dreiging vanuit dat de doelgroep kleiner wordt.

Een defensieve houding blijkt als wordt gepleit om de uitkomsten aan te vechten. In het onderzoek wordt de controlegroep voor een deel van de Halt-afdoening vrij gesteld. Dit leidt tot veel discussie³⁹ over mogelijke vertekening van de uitkomsten. De onderzoeksopzet is vernieuwend binnen criminologisch onderzoek.⁴⁰ Binnen het ministerie van Justitie wordt over de opzet op een hoger niveau beslist. Die keuze is gemaakt om duidelijke uitkomsten te krijgen. Men vindt het verantwoord om daar bij deze lichte maatregel voor te kiezen. *“De manier waarop Halt is onderzocht en de kwaliteit van het onderzoek spelen een enorme rol bij de invloed die het heeft gehad. Het was een uniek rapport, ook in criminologische tijdschriften” werd daarop gewezen. Ik besepte daardoor nog meer dat het een bijzonder onderzoek was.”* De unieke opzet wordt ook als verdediging gebruikt. Halt is tot dan toe de enige interventie die op deze manier is onderzocht. *“Voor Halt was het ook heel prettig dat het zo’n uniek onderzoek was, het betekende een deel van de ‘munitie’ om de totale uitkomsten gedeeltelijk te nuanceren.”*

De verschillen in de uitvoering van Halt leidt ook tot een onverschillige houding: *“Bij het bureau waar ik werkte, riep het onderzoek reacties op dat de onderzoekers beter daar hadden kunnen onderzoeken,*

³⁶ Interview burgemeester Hengelo, in: Jaarbericht 2006 Halt Nederland, ook de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming ziet de positieve bijdrage van Halt (RSJ, 2008).

³⁷ In de Halt-evaluatie wordt dit onderzoek beperkter en van mindere kwaliteit genoemd. Dit wordt in de interviews bevestigd.

³⁸ Uitspraken van directeur Bureau Halt Midden- en West-Brabant, in: BN De Stem, september 2009 en directeur Halt Twente in: nieuwsbrief Arrondissementaal platform Jeugdcriminaliteit Almelo, jaargang 1, nr. 1, november 2006 bevestigen wat in de interviews naar voren wordt gebracht.

³⁹ Blijkt ook uit uitspraken directeur Halt Twente in: nieuwsbrief Arrondissementaal platform Jeugdcriminaliteit Almelo, jaargang 1, nr. 1, november 2006.

⁴⁰ Het documentonderzoek bevestigt de interviews in het beeld dat er sprake is van een unieke onderzoeksopzet: Programmeringstudie jeugdzorg (Boendermaker, L. et al. (2006), Nederlands Jeugdinstituut/Rijksuniversiteit Groningen) noemt tien studies naar ambulante begeleiding van jongeren met antisociaal en delinquent gedrag *‘waarvan er maar één is die kwalitatief goed genoeg is om conclusies uit te mogen trekken’* en dat is dit Halt- onderzoek (JeugdCo, 2007, www.nji.nl). Dit wordt bevestigd door H. Ferwerda in: Jaarbericht 2006, Halt Nederland en door (Van Ooyen, personal communication).

⁴¹ A. ten Boom, H. Ferwerda, I. van Leiden, Een pioniersstudie in justitieland: de evaluatie van Halt in een experimentele setting, *Tijdschrift voor Criminologie*, jaargang 49 (2007), nr. 1, pp. 33-44.

omdat de resultaten dan zeker beter waren geweest. Wij werkten op heel veel punten al zoals de doorontwikkelde afdoening. Medewerkers hadden daardoor de neiging tot een houding dat het onderzoek hen niet aanging."

De defensieve houding wordt snel omgebogen. Dit wordt mede geweten aan de opstelling van Halt Nederland:⁴² *"De uitkomsten van het onderzoek werden gepresenteerd als: "Wij hebben met elkaar de durf getoond om ons aan dit grondige onderzoek te onderwerpen. Natuurlijk is aangetoond dat Halt op bepaalde punten niet werkt, maar er is een aantal punten dat wel werkt. Laten we die aanscherpen en daarmee verder gaan."* Met die opstelling wordt de houding van Halt-medewerkers omgebogen en hebben de bureaus een goed verhaal tegenover lokale ketenpartners.

Bij ketenpartners⁴³ behoudt Halt het positieve imago: *"Ik ben geen partijen tegen gekomen die negatief oordeelden over Halt of die ermee wilde stoppen."* Dat Halt met de uitkomsten aan de slag gaat en de evaluatie als kans aangrijpt om de kwaliteit te verbeteren, levert positieve reacties op. Die houding dwingt bij velen respect af.⁴⁴ Bij sommigen is een kritische houding en twijfel over het nut van sommige onderdelen van Halt gebleven.⁴⁵

b. Relevantie

Het feit dat Halt met een nieuw product komt, brengt Halt positief onder de aandacht: *"Halt is door dit onderzoek misschien zelfs nog wel belangrijker geworden."* Halt behoudt de goede naam en blijft voor ketenpartners belangrijk. De plannen leveren positieve reacties op en Halt dwingt daarmee respect af.

De programma-integriteit⁴⁶ *"is door het ministerie van Justitie, ondersteund met de uitkomsten van dit rapport, als belangrijk punt benoemd bij de doorontwikkeling van de Halt-afdoening."* De reden dat deze bij Halt niet sterk ontwikkeld is, wordt verbonden aan de basishouding van medewerkers. Een reorganisatie⁴⁷ bij Halt, kort voor de evaluatie, heeft de structuur verbeterd en de positie van Halt Nederland⁴⁸ versterkt. Die ontwikkeling vergroot de aandacht voor uniformiteit en verbetering van kwaliteit en effectiviteit. Het vormt de 'voedingsbodem' voor de beleidswijziging die de evaluatie op gang brengt. De reorganisatie verbetert de verhouding, communicatie en samenwerking tussen Halt Nederland en de bureaus en tussen de bureaus onderling. De evaluatie vult het besef dat zij elkaar nodig hebben, verder aan.

De nadruk op uniform werken heeft de evaluatie versterkt. De onderdelen van de afdoening die in de evaluatie als effectief naar voren komen, worden bij de doorontwikkeling uitgebreid en zijn daardoor belangrijker geworden. De herstelaanpak wordt minder belangrijk.

Als nu wordt afgeweken van de uniforme werkwijze, wordt per geval bekeken of dit kan worden toegestaan. Er wordt op gehamerd dat alles moet worden verantwoord: *"Er is nu een heel transparante houding. Helder uitgangspunt is: doe het uniform, als er gegronde redenen zijn om daarvan af te wijken, maak het dan bekend aan Halt Nederland."* Deze houding is niet voor iedereen vanzelfsprekend, zo blijkt uit mijn onderzoek, en de verwachting is dat het de nodige moeite zal kosten de aandacht te blijven vestigen op uniform werken en programma-integriteit.

c. Betekenisgeving

"Het onderzoek heeft mij ertoe aangezet om de toekomstige strategie van de hele jeugdstrafrechtketen opnieuw te overdenken. Door dit onderzoek is het mogelijk daar de actuelere ontwikkelingen bij te betrekken en keuzes te maken." De evaluatie stemt tot nadenken over de oorspronkelijke en toekomstige doelstelling van Halt en biedt de mogelijkheid om betekenis te geven aan hoe men ten opzichte van Halt staat.

⁴² Uitspraken van de onderzoeker H. Ferwerda en de directeur Justitieel Jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie, in: Jaarbericht 2006, Halt Nederland bevestigen wat in de interviews naar voren wordt gebracht.

⁴³ Alle organisaties die samen de jeugdstrafrechtketen vormen. Voor Halt zijn dit vooral politie en Openbaar Ministerie en gemeenten.

⁴⁴ Idem noot 38.

⁴⁵ Een aantal uitspraken van I. Weijers in: Nederlands Juristenblad, mei en augustus 2008 wordt bevestigd in de interviews.

⁴⁶ Om effectief te zijn moeten interventies volledig worden uitgevoerd zoals ze bedoeld zijn.

⁴⁷ Het aantal bureaus wordt van 62 naar 18 terug gebracht, het aantal organisatievormen verminderd en Halt Nederland voert namens de bureaus een aantal taken uit (Tweede Kamer, 2006/07, 31 042, A en nr. 1).

⁴⁸ Halt Nederland voert namens alle Halt-bureaus taken uit, de directeur van Halt Nederland is voorzitter van de vergadering van Halt-directeuren die de stuwende wordt achter de Halt-organisatie.

De evaluatie geeft aanleiding tot discussie over welke jeugdigen geschikt zijn voor Halt. Ongeveer tegelijkertijd met het verschijnen van de evaluatie ontwikkelt het Ministerie van Justitie instrumenten voor de jeugdstrafrechtketen. Ketenpartners gebruiken daardoor gelijksoortige, opeenvolgende instrumenten voor het signaleren van risico's bij jeugdigen. In dat traject wordt scherp gediscussieerd over de rolverdeling. Daarin wordt duidelijk gemaakt dat Halt goed werkt voor jeugdigen met weinig problemen, dat Halt-medewerkers geen therapeuten zijn en moeten doen waar ze goed in zijn en dat anderen bij grotere problemen in actie komen. Dit heeft als uitkomst dat Halt zich met bepaalde groepen jeugdigen niet moet bemoeien.

d. Priming

Er zijn verschillende punten waarover twijfels bestaan die in de evaluatie worden bevestigd. In het verleden richt de kritiek op Halt zich vaak op de effectiviteit van de werkstraffen. Direct ingewijden weten dat Halt meer is dan *“papiertjes prikken in het plantsoen”*. De evaluatie stelt specifiek de effectiviteit van werkstraffen ter discussie. Om het belang van het onderzoek duidelijk te maken, wordt in de beleidsreactie op de evaluatie⁴⁹ tot uitdrukking gebracht dat het onderzoek zich vooral op dat onderdeel richt.

Een ander punt dat niet specifiek aan deze evaluatie wordt verbonden, is de grote nadruk binnen dit beleidsterrein op terugdringen van recidive. De andere doelen van het jeugdstrafrecht – handhaving en vergelding – worden uit het oog verloren. Terwijl ook niet aanwijsbaar effectieve onderdelen samen kunnen leiden tot aanwijsbare effecten. Men vraagt zich of daar niet te ver in is doorgeschoten.

Niet iedereen is verrast dat onderdelen van Halt niet effectief zijn. Dat is bij meer strafrechtelijke interventies. De middelen die het strafrecht biedt, zijn beperkt en moeten niet worden overschat: *“Het is daarbij altijd de vraag in hoeverre en met welke mogelijkheden binnen het strafrecht recidive en criminaliteit uiteindelijk kunnen worden beïnvloed”*. Deze evaluatie zorgt voor een bewustwording in algemene zin hoe de verschillende elementen van Halt de recidive kunnen beïnvloeden.

Bij sommige Halt-medewerkers bestaat al langer het gevoel dat voor jeugdigen met stevige problemen onvoldoende instrumenten voorhanden zijn. Dat niet alle medewerkers altijd oog hebben voor effectiviteit, wordt verklaard door de beperkte blik en het feit dat men een *“eigen product aan de man probeert te brengen.”* Een aantal geïnterviewden signaleert dat aanbieden van excuses en betrokkenheid van ouders altijd punten zijn geweest waarvan het belang is onderkend.

Voor degenen die overtuigd zijn dat Halt een goed instrument is, biedt het onderzoek de kans om Halt te verbeteren. Voor anderen is de evaluatie de bevestiging dat Halt *“veel te ‘soft’ was”*, dat steviger ingrijpen nodig is en dat doorontwikkeling noodzakelijk is.

e. Vaardigheden

“Mij heeft dit onderzoek geleerd dat het heel belangrijk is om onderzoeksvragen helder te formuleren.” Door deelname aan deze evaluatie zijn vaardigheden opgedaan over het verloop van onderzoeksprocessen, de rollen van de betrokkenen daarin en de wisselwerking tussen onderzochten en onderzoekers. In de pittige discussies worden vaardigheden opgedaan hoe te overleggen met het ministerie dat een inhoudelijke rol heeft en een rol als financier vervult en hoe in de dynamiek van deze discussies oplossingen voor dilemma's worden gevonden.

Een vaardigheid die mede bij deze evaluatie is opgedaan, is het vervullen van de rol als vertegenwoordiger van de opdrachtgever in de begeleidingscommissie: *“Ik geleerd heb dat het goed is om enige afstand te nemen en als het ware als een neutrale lezer het onderzoeksrapport te beoordelen om een inschatting te maken op welke wijze uitkomsten gelezen en geïnterpreteerd kunnen worden.”*

Ook is de vaardigheid opgedaan om *“zich neer te leggen bij eigen interpretatie en ideeën”*. De evaluatie biedt daarnaast gelegenheid om de criminologische basiskennis te benutten en op te frissen en daarmee kritiek te formuleren op de onderzoekstechnische punten en de methodische onderbouwing van het onderzoek.

⁴⁹ Tweede Kamer 2005-2006, 28 741, nr. 15.

f. Gedragswijziging

Het is duidelijk dat de evaluatie leidt tot gedragswijziging, maar deze moeizaam verloopt. Afhankelijk van de positie wordt daar verschillend tegenaan gekeken: *"Halt-medewerkers denken vanuit hun betrokkenheid het altijd beter te weten. Het zijn mensen die lang bij de organisatie werken en niet snel overtuigd raken van het gelijk van wetenschappers of anderen die het beter zouden kunnen weten."* Maar ook dat *"Medewerkers dingen heel anders moesten gaan doen nadat het onderzoek was uitgekomen. Er was een heel ontwikkelproces voor nodig om de cultuurverandering tot stand te brengen."* Degenen die op grotere afstand bij dit proces betrokken zijn, zien een gedragswijziging op beleids- en kaderniveau in de jeugdstrafrechtketen. Bij Halt-medewerkers ziet men enthousiasme om zich te professionaliseren.

Het is verschillend hoe medewerkers hun gedrag moeten wijzigen. Sommige Halt-bureaus werken al bijna volgens de doorontwikkelde afdoening, maar anderen moeten heel anders gaan werken. Daar is *"soms 'koudwatervrees' voor."* Er is veel aandacht voor het uitwerken van de nieuwe afdoening waardoor volgens sommigen, *"medewerkers te weinig meegenomen zijn"* en te weinig geïnvesteerd is om duidelijk te maken waarom bepaalde dingen anders moeten worden gedaan. Er is veel energie nodig om medewerkers voortaan meerdere gesprekken te laten voeren. De gemiddelde medewerker vindt dat overdreven en niet in verhouding staan tot het lichte delict waarvoor jeugdigen bij Halt komen. Medewerkers mogen ook niet meer standaard een werkstraf aanbieden. Men vindt dat lastig; veel medewerkers 'geloven' daar heel erg in.

Medewerkers maken iedereen heel duidelijk wat Halt wel doet, wat Halt waar kan maken en op welke manier dat in korte tijd wordt bereikt. Dit wordt verwoord en aangetoond en de toegevoegde waarde van Halt wordt onderbouwd. Er moet ook meer worden geregistreerd. Daar is niet iedereen blij mee en medewerkers moeten er nog steeds door Halt Nederland van worden doordrongen dat dit ook hoort bij professioneel werken. Ook de nieuwe recidiveregeling dwingt tot anders handelen van Halt-medewerkers en Openbaar Ministerie. Jeugdigen mogen nog maar één keer voor een misdrijf naar Halt worden doorverwezen.

g. Legitimatie

De uitkomsten van de evaluatie vormen de basis voor een notitie waarin Halt de richting van de doorontwikkeling van de afdoening beschrijft. De kern van het onderzoeksresultaat is voldoende om te weten welke stappen kunnen worden gezet. Met de uitkomsten zijn beleidskeuzes verantwoord. Dat betreft de keuze van jeugdigen die voortaan naar Halt worden doorverwezen, wijziging van bestaande procedures en waarom bepaalde onderdelen van de afdoening veel, minder of geen aandacht moeten krijgen. Uit mijn onderzoek blijkt dat veel overredingskracht nodig is. De evaluatie heeft daarbij geholpen (zie bij overreding).

Ook wordt duidelijk dat er sprake is van een zekere (politiek-bestuurlijke) urgentie. De uitkomsten van de evaluatie dwingen tot actie. De schaal van de evaluatie, het politieke belang en zeker ook de manier waarop is onderzocht en de kwaliteit van de evaluatie hebben bij elkaar gemaakt dat het onderzoek niet aan de kant kon worden gelegd: *"men kon er niet omheen."* De evaluatie gaf heel duidelijk aan dat Halt aan zijn mogelijkheden voorbij is gegroeid. Dit was een goed moment om stil te staan bij het eigen succes. In het proces dat op de evaluatie volgt, wordt duidelijk dat ketenpartners redenen zien om een voorziening als Halt te hebben. Halt verantwoordt nu heel goed waar het wel en niet voor kan staan. Door veel met medewerkers over de nieuwe visie te spreken, raken zij eraan gewend en leren zij om keuzes te verantwoorden en beter te registreren.

h. Overreding

De evaluatie is een belangrijk uitgangspunt en aanleiding voor de beleidswijziging. Het is gebruikt om medewerkers te overtuigen dat meer uniformering noodzakelijk was. De evaluatie was *"een breekijzer om de Halt-afdoening te uniformeren."* Men heeft heel veel aan de uitkomsten: *"Die gaven stevig materiaal en sterke argumenten die ik gebruikt heb in de discussies."* Die argumenten zijn nodig om medewerkers te overtuigen en 'mee te krijgen'. Het vergt langdurige, veelvuldige gesprekken over

welke producten er in welke vorm moeten komen. Gesprekken tussen het Ministerie van Justitie, Halt Nederland, het externe bureau dat de afdoening doorontwikkelt en de Halt-bureaus. De grootste discussiepunten zijn het signaleringsinstrument en de werkstraf. Medewerkers moeten overtuigd worden dat niet iedere jeugdige een werkstraf krijgt. Maar de uitkomst van de discussie over de werkstraf neemt ook de twijfels weg of de doorontwikkelde afdoening niet te zwaar wordt. Degenen die alles bij het oude willen laten, zijn met de uitkomsten overtuigd. Medewerkers en buitenstaanders moeten in de toekomst nog overtuigd worden dat Halt geen ‘softe praatorganisatie’ is geworden.

Wat bij overreding met informatie uit onderzoek het verschil kan maken, is *“of het uitspraken betreft van één individuele onderzoeker of een instituut met een bepaalde kwaliteit. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Justitie en het WODC wordt meestal gedaan om te toetsen of beleid effectief is en om bepaalde bevindingen te toetsen. Individueel onderzoek, promotieonderzoek, heeft vaak meer de status van geheel onafhankelijk onderzoek, maar vaak een smallere basis.”*

In de beleidsreactie op de evaluatie wordt duidelijk gemaakt dat de evaluatie zich vooral richt op één onderdeel van de Halt-afdoening: de beoordeling van de uitvoering van de werkstraf. De reële kans bestond dat de uitkomsten ongenueanceerd naar buiten zouden komen: ‘Dé Halt-afdoening werkt niet!’

i. Wijzigingsagent

Bijna alle geïnterviewden herkennen de directeur van Halt Nederland in de definitie van de wijzigingsagent. Die wordt omschreven als: de juiste man op de juiste plaats en degene die het gehele doorontwikkelingsproces sterk ondersteunt. De evaluatie zet hem ertoe aan dat er iets met Halt moet gebeuren. Hij is een stuwende kracht die door zijn persoonlijkheid en managementstijl, de medewerkers weet te enthousiasmeren: *“hij kon dingen heel stevig en duidelijk neerzetten. Hij benadrukte ook steeds dat het ging om doorontwikkelen en sprak consequent over een ‘vernieuwde’ afdoening. Over het plan dat het externe bureau had opgeleverd, was hij ook heel duidelijk; dit moeten we verder aanscherpen en is het uitgangspunt om verder te gaan. Als hij dat niet duidelijk had gezegd waren we er waarschijnlijk over blijven praten.”* Veel geïnterviewden voegen eraan toe dat uiteindelijk in de dynamiek van het hele proces ook directeurs van Halt-bureaus, medewerkers, de Halt-organisatie in totaliteit, een belangrijke rol hebben gespeeld.

In mijn onderzoek wordt duidelijk dat het een grote uitdaging is om in beperkte tijd, in een complexe sector, een nieuwe interventie te ontwikkelen. Het beeld komt naar voren van een proces waarin veel moet worden gediscussieerd, op sommige momenten heel erg moet worden doorgedrukt, gestructureerd, medewerkers over de streep moeten worden getrokken om niet te blijven ‘hangen’ in inhoudelijke discussies: *“Sommige inhoudelijke medewerkers gingen knarsetandend ‘door de bocht’. Het was regelmatig nodig om te zeggen: “Dit is wat we hebben, we hebben alles ingezet, we gaan ons nu hier tevreden mee stellen, hier gaan we mee verder”.*

j. Waarden en normen

Halt presenteert zichzelf als een organisatie met een cultuur waarin medewerkers elkaar aanspreken op gemaakte afspraken, missers en successen. Wederzijds respect, open communicatie, een methodische en systematische aanpak en transparantie staan centraal.⁵⁰ Die houding bestaat, zeker voor de reorganisatie, niet bij iedereen.

Redenerend vanuit de waarde dat medewerkers moeten doen waarvoor zij zijn aangenomen, wordt het onvoldoende bewaken van de programma-integriteit als een overschrijding van een norm of waarde gezien.

De verbreding van de groep jeugdigen die naar Halt worden doorverwezen, wordt niet in samenhang met normen en waarden gezien. In die hele ontwikkeling spelen meerdere factoren een rol. De oorspronkelijke doelstelling om alleen jeugdigen die voor het eerst lichte delicten plegen naar Halt door te verwijzen, is in de praktijk niet ‘zwart-wit’. Er zijn veel grensgevallen. Wat een licht delict is kan per individu en situatie verschillen. Politie en Openbaar Ministerie hanteren een richtlijn, maar oordelen per geval of een delict aanleiding geeft tot dagvaarding of voorlopige hechtenis. Degenen die het idee hebben dat jeugdigen er beter van worden, zullen eerder naar Halt doorverwijzen dan degenen

⁵⁰ Halt werkt!, Halt Nederland, januari 2005.

die geloven in de harde aanpak. Het beeld komt naar voren dat binnen het jeugd- en veiligheidsterrein medewerkers over het algemeen erg door de inhoud worden gedreven, maar dat de uitvoeringspraktijk kan groeien zoals die groeit. Als waardevolle bijdrage van deze evaluatie wordt de mogelijkheid gezien om te reflecteren op de uitvoering van de taken.

Over de verbreding wordt ook gezegd: *“Het ging op natuurlijke wijze, omdat medewerkers dat leuk vonden en tegelijk ook verwachtten dat het misschien wel zou kunnen werken voor zwaardere doelgroepen. Maar het had ook te maken met de ongestructureerde manier van werken, die wel sympathiek was qua inzet, maar waarvan het wel nodig was om het anders te doen.”*

Als gedeelde norm binnen het beleidsterrein wordt genoemd dat de jeugdstrafrechtsketen alleen maar goed kan werken als organisaties samenwerken. De evaluatie maakt duidelijk dat in de minder strak georganiseerde sector, de effectiviteit minder groot was. De aandacht voor professionalisering binnen dit beleidsterrein zien geïnterviewden als een heel positieve ontwikkeling: de ontwikkeling van het landelijk instrumentarium⁵¹, de tendens naar bewezen effectiviteit van interventies en de ontwikkeling van beroepsethische- en praktijknormen. Geschetst wordt dat deze evaluatie precies op het juiste moment kwam. De doorontwikkeling van Halt past binnen de lopende bredere ontwikkeling: *“Als het onderzoek er niet was geweest, was Halt gemankeerd uit hele discussie van het landelijk instrumentarium gekomen. Nu kwam daar op een rationele manier een uitkomst uit die Halt verder heeft gebracht.”*

k. Invloed op minderheidsstandpunten

“Er zijn altijd mensen die kritisch zijn, maar ik kan geen duidelijke minderheidsstandpunten aangeven die werden vast gehouden. Er werd in meerdere vergaderingen over bepaalde punten gesproken, maar uiteindelijk werd de nieuwe opzet heel breed gedragen.” Deze uitspraak onderstreept het algemene beeld, dat er binnen dit beleidsterrein weinig minderheidsstandpunten zijn. Specifiek voor Halt wordt als minderheidsstandpunt genoemd dat Halt een zwaardere doelgroep zou moeten bedienen. Dat de keuze niet is gemaakt om jeugdigen met eenvoudige geweldsdelicten voor Halt in aanmerking te laten komen, wordt een politieke beslissing genoemd. Die wordt mede veroorzaakt door het repressieve karakter van het politieke klimaat. Maar er wordt getwijfeld aan de effectiviteit van het alternatief.⁵² Deze evaluatie is nodig geweest om dit standpunt te verdedigen.

Een ander minderheidsstandpunt dat wordt genoemd is dat Halt veel te ‘soft’ is. Dit wordt ook verbonden met de huidige politieke tendens en de roep om strengere straffen en een repressieve aanpak: *“Dit minderheidsstandpunt is ongewijzigd gebleven, daar heeft dit rapport juist voeding aan kunnen geven.”*

l. Agendavorming

Er bestaat spanning over de wijze waarop de evaluatie in de pers komt: *“Bij het lezen van het conceptonderzoeksrapport besepte ik wel dat er ‘dynamiet in zat’. Er werd over een maatregel voor een hele grote populatie gezegd, dat kon zo gelezen of geïnterpreteerd worden, dat die totaal geen zin had. Dat was nogal wat.”* Men wil niet, wat in het huidige tijdsgewricht regelmatig voorkomt en hier gemakkelijk kon gebeuren, dat de Halt-afdoening naar voren zou komen als een veel te ‘softe’ aanpak en als iets dat ook niet kon werken. Er is op aangestuurd om het onderzoek op een gunstig moment naar buiten te brengen. De manier waarop onderzoekers en het ministerie hierin hebben geopereerd en hoe Halt over de evaluatie heeft gecommuniceerd, worden als belangrijke factoren gezien voor de aandacht van de media en de politiek. Die aandacht wordt redelijk genuanceerd en beperkt genoemd. Daardoor heeft de evaluatie op het brede publiek en de politiek niet zo veel invloed kunnen hebben. Als verklaring wordt de politieke waan van de dag genoemd. Een geïnterviewde verwacht dat wetenschappelijk onderzoek alleen een onderwerp niet hoger op de politieke agenda kan plaatsen. Dat gebeurt alleen in een wisselwerking als er veel aandacht is in de media en daardoor bij het publiek. Een geïnterviewde: *“Het leek er bijna op dat hier sprake was van een geval waarbij de tijd er rijp voor was om nieuwe maatregelen in te voeren. Ik denk dat het ook te maken had met de nieuwe politieke wind. Het moet allemaal strenger. Daar is in de loop der tijd ook de financiële component bij*

⁵¹ Zie voor de beschrijving van de ontwikkeling van het landelijk instrumentarium bij ‘betekenisgeving’.

⁵² een korte werkstraf via de Raad voor de Kinderbescherming.

gekomen. De rijksoverheid zit minder ruim in het jasje en moet goed verantwoorden en duidelijk maken dat de juiste dingen goed worden gedaan. Ik zie het als een proces waarin dingen elkaar onderling hebben beïnvloed en waarin dit onderzoek wellicht net het tikje heeft gegeven voor deze ontwikkeling." De beperkte politieke reactie wordt ook toegeschreven aan het feit dat bij de start van het doorontwikkelingsproces is gesproken met de Vaste Kamercommissie voor Justitie. Daarin wordt duidelijk dat de Tweede Kamer niet van Halt 'af wilde'. Men staat open voor kritiek op Halt, maar de initiatieven worden als stap in de goede richting beoordeeld.

In mijn onderzoek wordt de negatieve ontwikkeling gesignaleerd dat kwalitatief goed onderzoek zich lastig verdraagt met de huidige politieke tendens waarin incident- en mediagestuurd wordt geopereerd. Hierdoor worden negatieve punten uit goed en fundamenteel onderzoek gehaald en ontstaan mediahypes op basis van verkeerd geïnterpreteerde conclusies en wordt onderzoek misbruikt. Een algemene tendens binnen dit beleidsterrein, waar deze evaluatie bij aansluit en die daardoor wellicht is versterkt, is dat veel meer wordt aangeknoopt bij risico- en beschermende factoren in het hele sociale systeem waarbinnen de jeugdige functioneert. Daarbij wordt als dilemma geschetst, dat ouders soms nauwelijks nog grip op problemen hebben. Als die ouders bij de politie verschijnen en worden doorgestuurd naar jeugdzorg, wacht daar vaak een gesloten deur in de vorm van een lange wachtlijst.

m. Beleidsgeörienteerd leren

Er is veel respect voor de wijze waarop de Halt-organisatie is omgegaan met de lessen die uit deze evaluatie te leren zijn. Halt Nederland wordt als een lerende organisatie beschreven⁵³ of die dat mede dankzij de evaluatie is geworden. De doorontwikkeling is een voortdurend leerproces: *"Als een organisatie een dergelijk onderzoek 'om de oren krijgt' is het verstandig, maar ook mooi als het omgebogen kan worden in: leren van datgene wat niet in orde is en te vernieuwen. Er ging bijna een therapeutische werking van het onderzoek uit: men moest bereid zijn een stap terug te zetten, daar lessen uit trekken, cyclisch leren werken aan een verbetering van Halt. Daarvoor was dit onderzoek een mooi instrument waar Halt van geleerd heeft."*

Het beeld dat naar voren komt, is dat geprobeerd is om de lessen te verwerken in de doorontwikkeling van de afdoening. Daarnaast is geleerd dat jongeren erg onder de indruk zijn van de reactie van de politie. Die les is aanleiding om ook de reactie voor beneden 12-jarigen te herzien (zie verspreiding).

Door de evaluatie is geleerd dat veel beter nagedacht moet worden waar alle onderdelen van het jeugdstrafrecht voor bedoeld zijn. De uitvoeringspraktijk heeft een eigen dynamiek. Door deze goed te kennen en daar alert en kritisch op te blijven, kan men deze toetsen aan de beleidsdoelstellingen.

Door deze evaluatie en deelname aan onderzoeksprocessen in het algemeen, is geleerd hoe belangrijk de invloed van de begeleidingscommissie en de rol van de vertegenwoordiger van het ministerie daarin kunnen zijn. Geleerd is om strategischer te denken en zich bewuster te zijn van de mogelijke consequenties van uitkomsten. Maar ook om elk onderzoek te benaderen vanuit de gedachte dat het bekend wordt of kan worden bij de politiek.

n. Beleidswijziging

De evaluatie is de directe aanleiding voor beleidswijziging: het 'doorontwikkelen' van de Halt-afdoening. Aan de hand van de evaluatie wordt een strakke opvatting ontwikkeld voor de doorontwikkeling. Het ministerie van Justitie ziet in de evaluatie direct aanleiding om aan te kondigen dat nader wordt overwogen welke toepassing en elementen van de afdoening geschikt zijn voor welk type jongeren. De screening moet verbeteren en er moet een bijgestelde afdoening worden ontwikkeld die qua invulling en Halt-waardige feiten beter bij jongeren en delicten past.⁵⁴ De beleidswijziging volgt direct op het verschijnen van het evaluatierapport: *"De conclusies van het onderzoek hebben heel sterk de beleidswijziging bepaald. Ik kan met 100% zekerheid aangeven dat zonder dit onderzoek de doorontwikkeling er op deze manier niet was gekomen."* Uitgesproken wordt dat zonder de evaluatie waarschijnlijk alleen de preventieve activiteiten van Halt nader zouden zijn uitgewerkt. Gemeenten vroegen al langer om effectieve producten en een stevig werkproces.

⁵³ Halt werkt!, uitgave Halt Nederland januari 2005 en wordt in een aantal interviews bevestigd.

⁵⁴ Tweede Kamer 2005-2006, 28 741, nr. 15.

De ketenpartners hebben duidelijke invloed op het proces. Bepaalde feiten bleven daardoor gehandhaafd.⁵⁵ Het beeld dat naar voren komt, is dat het ministerie en Halt pittige discussies hebben gevoerd over de doorontwikkeling. Vooral over de uitwerking en invulling van bepaalde onderdelen en de vraag of Halt zelf een signaleringsinstrument moet hanteren.

Het wordt opmerkelijk genoemd dat de evaluatie direct heeft geleid tot deze enorme herziening, maar door de meeste geïnterviewden ook omschreven als de enige weg. *"Er zijn weinig onderzoeken die zo'n duidelijk aanwijsbare grote invloed hebben. Het is moeilijk om dit met andere onderzoeken te vergelijken, omdat het een uitzonderlijk onderzoek is geweest, maar ik wijt het aan de combinatie van de bijzondere opzet en de uitkomsten waardoor het zo helder werd dat Halt geen effect had. Daarom moest er ook wel wat met het onderzoek gebeuren."* Het feit dat deze evaluatie zulke ingrijpende gevolgen heeft, wordt gezien als een combinatie van factoren: de keuze voor de unieke onderzoeksofzet, de forse conclusies en de wijze van formuleren van het onderzoeksrapport. Wat ook als belangrijke factor wordt genoemd is dat één specifiek onderdeel van het jeugdstrafrecht is onderzocht. Iemand schetst dat de geringe omvang van de Halt-organisatie het ook gemakkelijker maakt deze te onderzoeken. Men staat dan sneller voor een voldoende feit als grote partijen daar een oordeel over vellen.

Het merendeel van de betrokkenen beoordeelt de beleidswijziging als positief⁵⁶, maar in de interviews worden ook vraagtekens geplaatst. Als risico wordt gezien dat Halt door de ingrijpende wijzigingen wellicht niet meer goed binnen de totale jeugdstrafrechtsketen past. De afdoening wordt zelfs als 'opgetuigd' omschreven. Die is nu helemaal gericht op effectiviteit, terwijl die oorspronkelijk bedoeld is om een deel van de jeugdstrafzaken heel eenvoudig af te doen. Hierbij wordt de vraag gesteld of dit in juiste verhouding staat tot het geringe aantal jeugdigen dat naar Halt wordt doorverwezen. Een andere keuze had kunnen zijn om Halt heel eenvoudig te houden, voor een beperkt aantal delicten.

De evaluatie heeft geen keerpunt betekend, in die zin dat er gestopt is met Halt. Die fundamentele discussie is wel op tafel gekomen, maar is vrij snel los gelaten. *"Dit onderzoek had geen aanleiding kunnen geven om met Halt te stoppen. Het is inmiddels een belangrijk onderdeel van het jeugdstrafrecht geworden en er is bijna geen weg terug. Het is wel positief dat vanuit het ministerie die keuze is opgeworpen."* Al snel wordt samen met ketenpartners geoordeeld dat er behoefte blijft aan een interventie als Halt. Dat heeft volgens sommigen te maken met het geloof in Halt als goede afdoening. Maar ook omdat veel betrokkenen het nodig vinden dat een reactie wordt gegeven als jeugdigen grenzen overschrijden. Anderen zien het gevaar van overbelasting van de strafrechtsketen. De politie wil geen taken overnemen⁵⁷ en veel betrokkenen vinden alleen een reactie van de politie onvoldoende. De verwachting is dat deze discussie terugkomt als de doorontwikkelde afdoening wordt geëvalueerd.

De beleidswijziging wordt geschetst als een logische stap die past binnen de ontwikkelingen die binnen en buiten de organisatie gaande zijn: *'Het was het laatste duwtje in de rug.'* De beleidswijziging wordt gezien als een combinatie van het verschijnen van deze evaluatie en het gewijzigde politieke klimaat, dat veel meer de repressieve kant van het jeugdstrafrecht benadrukt. Maar ook als een logisch vervolg op de reorganisatie van Halt. Daarmee is door uniformering en schaalvergroting een bodem gecreëerd en organisatorisch een basis gelegd, waardoor de doorontwikkeling kansrijk wordt.

o. Verspreiding

De hele jeugdsector heeft met belangstelling naar de uitkomsten gekeken, vooral vanwege de ongebruikelijke opzet van deze evaluatie. De evaluatie worden bevat dingen die bruikbaar kunnen zijn voor anderen, zoals de effectiviteit van excuses maken voor slachtofferzorg. Maar deze zijn niet verspreid. Er is wel *"vanuit heel onverwachte hoek, bij politiestudies, een artikel over dit onderzoek met studenten besproken."* Binnen hetzelfde beleidsterrein heeft de bevinding dat het oppakken door

⁵⁵ Dit was vooral voor de afdoening voor vuurwerk.

⁵⁶ Onderzoeker H. Ferwerda, de directeur Justitieel Jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie, in: Jaarbericht 2006, Halt Nederland en bevestiging in interviews, de voorzitter van het Bestuur van Halt Nederland in: Jaarbericht 2009, Halt Nederland.

⁵⁷ Wat wordt voorgesteld door I. Weijers, hoogleraar jeugdrechtspleging, in: naschrift op reactie Dir. Halt Nederland, Nederlands Juristenblad, augustus 2008.

de politie heel erg ingrijpend is, geleid tot beleidswijziging bij de interventie voor beneden 12-jarigen. Die interventie is van Halt naar de politie overgeheveld.

Bevindingen uit onderzoek in het algemeen binnen dit beleidsterrein zijn verspreid naar gemeenten. Daarmee is het bewustzijn gecreëerd dat gemeenten bij het veiligheidsbeleid een rol in de openbare ruimte moeten vervullen. Dit wordt geschetst als een ontwikkeling mede onder invloed van de maatschappelijke en economische situatie en niet zozeer als gevolg van één onderzoek.

4.3 Invloed van de evaluatie van het Veiligheidsprogramma op het beleid

a. Houdingswijziging

De bijzondere totstandkoming van het Veiligheidsprogramma is volgens nauw betrokkenen van grote invloed geweest op de formulering van het beleid. Vanwege de grote politieke en maatschappelijke druk wordt ervoor gekozen om ‘kennis af te tappen’ bij professionals. Het beeld komt naar voren dat beleidstheorieën wel aan het beleid ten grondslag liggen. De evaluatie maakt beleidsambtenaren ervan bewust en alert, dat beleidstheorieën explicieter moeten worden gemaakt. Het feit dat kennis al aanwezig is en ten grondslag ligt aan het beleid, leidt tot een sceptische houding: *“Ik denk dat als geheel de houding wel veranderd is, maar dat komt meer omdat we vaak genoeg hoorden dat de combinatie van repressie en preventie beter was, dat was intern al een mantra en dit onderzoek heeft dat nog eens bevestigd. Dat heeft ongetwijfeld ergens met elkaar te maken, maar dat is meer een plausibel dan een oorzakelijk verband te noemen.”*

Er zijn verschillende beelden over de manier waarop beleidsambtenaren binnen de vakdepartementen werken. De een beschrijft dat er een basishouding is om beleid over de aanpak van (jeugd)criminaliteit op kennis te baseren. Theorieën en resultaten uit (buitenlands) onderzoek zoals de evidence-based-, What works- en ketenbenaderingen⁵⁸ worden in het beleid verwerkt. Ook het feit dat het ministerie van Justitie over een eigen onderzoeksinstituut⁵⁹ beschikt, wordt genoemd. Daarmee is kennis ‘onder handbereik.’ Degenen die verder van het beleid af staan, schetsen een houding van de gemiddelde beleidsambtenaar die wetenschappelijke inzichten onvoldoende benut.

Een breed gedeelde mening is dat binnen het huidige tijdsgewricht van beleidsambtenaren wordt verwacht dat vragen van bewindslieden worden beantwoord in snelle, compacte en slagvaardige beleidsplannen. Er worden geen wetenschappelijke maar politieke verhandelingen verwacht. Daarin is weinig ruimte voor theoretische paragrafen: *“Het proces van totstandkoming van beleidsnota’s is een proces met een zelfreinigend mechanisme waarin tussen beleidsmedewerkers en bewindslieden alle te wetenschappelijke passages worden ‘uitgezuiverd’.”* Er moet tegemoet worden gekomen aan politieke wensen en is minder ruimte voor de meest juiste antwoorden op basis van wetenschappelijke inzichten of die worden al snel als te ‘soft’ gezien. *“SMART⁶⁰ verhoudt zich niet altijd goed tot een beleidstheorie in algemene zin: de wens te komen tot concrete SMART maatregelen en de vraag om een meer fundamentele beleidstheorie zijn soms lastig te combineren.”*

Het algemene beeld komt naar voren dat kennis bij beleidsambtenaren in de ‘hoofden zit’ zonder dat het altijd expliciet wordt gemaakt. Deels omdat kennis in gesprekken met professionals als bekend wordt verondersteld. Maar ook dat bij de beleidsontwikkeling vaak niet de rust wordt genomen om te kijken waarom bepaalde uitgangspunten in het beleid zijn zoals ze zijn. De evaluatie heeft op dit punt een kritischer houding tot stand gebracht. De evaluatie zorgt ook voor bewustwording dat beleidsmedewerkers eigenlijk verplicht zouden moeten worden om onderzoek en kennis te ontsluiten en te verspreiden.

In de evaluatie wordt geconstateerd dat beleidstheorieën ontbreken. Iemand schetst dat dit kan duiden op welke gevolgen onderzoeksrapporten voor beleid hebben en hoe wetenschappelijke kennis in organisaties wordt geborgd.

Er wordt aan getwijfeld of evaluatieonderzoek in het algemeen kan leiden tot houdingswijziging. De feitelijke gang van zaken is vaak dat er tijdens het onderzoeksproces en bij het verschijnen van het

⁵⁸ Theorieën die criteria geven voor effectieve en op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde sancties.

⁵⁹ Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

⁶⁰ SMART is een afkorting voor: Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Een term die gebruikelijk is geworden binnen het beleid van de rijksoverheid mede onder invloed van VBTB (voetnoot 14).

onderzoeksrapport aandacht voor het onderzoek is. Soms is er aandacht in de media, worden er Kamervragen gesteld of wordt overleg in het parlement gevoerd. Maar al snel wordt overgegaan tot de orde van de dag. Ook bij deze evaluatie is het zo gegaan. Bij deze evaluatie speelt mee dat die verschijnt op het moment dat er een kabinetswisseling heeft plaatsgevonden. Er wordt druk gewerkt aan een nieuw beleidsprogramma. Idealiter had deze evaluatie ex-ante moeten plaatsvinden. Maar de politieke onvoorspelbaarheid waarin beleid tot stand komt, heeft dit proces doorkruist.

b. Relevantie

Deze evaluatie heeft er mede aan bijgedragen om de aandacht voor jeugd- en veiligheidsbeleid vast te houden. Een direct gevolg van de evaluatie in combinatie met de onderzoeken die eruit voortvloeiden, is dat fysieke verloedering een belangrijk thema is geworden binnen het veiligheidsbeleid: *“Intern en bij andere departementen bestond daar weerstand tegen en dit onderzoek, heeft duidelijk gemaakt dat daarvoor wel aandacht diende te zijn.”*

Binnen het ministerie van BZK wordt sinds deze evaluatie bewuster nagedacht en duidelijk gemaakt of met het beleid de juiste en goede dingen worden gedaan: *“Het onderzoek heeft het deugdelijk onderbouwen van beleid en het hele denken daarover beïnvloed.”*

Wat mede onder invloed van deze evaluatie belangrijker wordt gevonden, is om een fundamentele beleidstheorie te hebben, waarmee kan worden uitgedragen wat de filosofie van het beleid is. Er wordt meer bij stil gestaan of aannames leiden tot het bereiken van beleidsdoelen. De evaluatie maakt duidelijk dat op een hoger aggregatieniveau naar beleidsontwikkeling moet worden gekeken. Op managementniveau is daar meer aandacht voor gekomen. De evaluatie kan helpen binnen onderdelen van het beleidsterrein waar de stap voor doorontwikkeling van beleidstheorieën nog niet is gezet.

Andere onderwerpen die in het beleid belangrijker zijn geworden, zijn Veiligheidshuizen, jeugdgroepen en overlastgevendende jongeren. Dit wordt niet als rechtstreeks gevolg van deze evaluatie gezien. Deze ontwikkelingen zijn een samenloop van omstandigheden, waarbij kennis uit onderzoek ook een rol speelt. Hetzelfde wordt aangegeven bij het denken in termen van effectiviteit en onderzoek naar effecten. Deze omslag in het denken is ruim voordat het rapport verschijnt, gemaakt. Waar organisaties lange tijd de hulpvraag van justitiabelen centraal stelden, hebben die mede onder invloed van de What works theorie de omslag gemaakt naar het denken in terugdringen van recidive. Als nieuwe tendens in de brede wetenschappelijke kennis wordt de grotere aandacht voor ‘domeinveiligheid’ gesignaleerd. Dat is geen nieuwe ontwikkeling als gevolg van één onderzoek: *“Het besef is ontstaan dat niet altijd de partners in de veiligheidsketen in eerste instantie iets moeten doen. Gemeenten worden nu ook aangewezen als probleemeigenaar en verantwoordelijk gemaakt voor bepaalde onderdelen. Men is dat gaan organiseren, de keten wordt professioneler en gemeenten worden nauwer betrokken.”*

Ondanks de beperkte directe effecten wordt de evaluatie belangrijk gevonden. Een positief punt is dat de evaluatie een heel goed overzicht geeft hoe alle beleidstheorieën zich ontwikkeld hebben. Op maatregelniveau is de relatie onderzocht tussen beleidsmaatregelen en aantoonbaar maatschappelijke effecten. De plausibiliteit van veel beleidsmatige veronderstellingen worden onderkend: *“Het geeft een mooi overzicht van heel veel onderzoek. Het is een soort handboek, zonder dat het een groot naslagwerk is geworden.”* Dat de evaluatie maar in beperkte mate zaken in het beleid relevanter heeft gemaakt, wordt mede verklaard doordat andere ambtenaren, met andere invalshoeken het beleid inmiddels hadden overgenomen. Maar ook de invloed van het gewijzigde politieke klimaat. Nieuwe bewindspersonen met andere politieke kleuren stonden heel anders tegenover het Veiligheidsprogramma en de resultaten ervan. Er werden andere accenten in het beleid gelegd: de wijkaanpak, meer preventie in combinatie met repressie. Het was ook wat veiliger geworden, waardoor de interesse en urgentie langzamerhand was weggeëbd: *“Bewindslieden willen niet ‘voor de voeten gelopen worden’ met een onderzoek waarin wordt aangegeven dat van eerder geïntroduceerde aanpakken niet duidelijk is of ze (enig) effect hebben gehad.”*

c. Betekenisgeving

De evaluatie wordt veel te breed genoemd om betekenis te kunnen geven en op basis daarvan eigen opinies te vormen. Toch zijn er beleidsmedewerkers die in die zin wel iets aan de evaluatie hebben

gehad: *“Dit onderzoek bood mij de kans om een eigen mening te vormen over de manier waarop het jeugdcriminaliteitsbeleid wel was onderbouwd.”* Ook heeft het bij een geïnterviewde geleid tot de erkenning van subjectieve beleving van onveiligheid en tot nuancering van de mening over de aanpak van jeugdcriminaliteit en de effectiviteitsvraag.

Er zijn losse onderdelen uit de evaluatie gehaald, zoals de bevindingen over de snelheid van reacties op strafbaar gedrag (zie overreding). Het beeld komt naar voren dat de What works benadering binnen dit beleidsterrein al een overheersend, bijna dogmatisch, doel is geworden. Daardoor is het niet mogelijk dat deze evaluatie tot andere opinies zou kunnen leiden: *“Het heeft er meer voor gezorgd dat het effectiviteitsdenken zich verder kon uitbreiden.”*

d. Priming

De evaluatie bevestigt en nuanceert al beschikbare kennis. Het is een bevestiging van het denken in termen van effectiviteit en dat beleid moet bestaan uit de juiste mix van repressieve en preventieve maatregelen. Maar ook dat cameratoezicht niet en maatregelen op basis van de ‘broken-windows-theorie’⁶¹ wel effectief zijn. De evaluatie bevestigt voor een geïnterviewde ook de noodzaak om binnen beleidsteams medewerkers met onderzoekservaring aan te stellen, die op zoek gaan naar beschikbare kennis en die uitdragen aan anderen.

Ook wordt de bevestiging gevonden dat de wetenschap weinig waardering heeft voor repressie. Dit heeft de eigen waardering daarvoor bij een geïnterviewde genuanceerd.

De evaluatie bevestigt dat het moeilijk is om effectiviteit te meten en dat de effectiviteit van veel maatregelen niet bekend is.

“Dit onderzoek maakte het mogelijk kennis te verversen en gedachten die er al waren te versterken. Voor de mensen die nog niet zo eigen waren met de What works benadering heeft dit onderzoek geleid tot het denken in termen van effectiviteit en de idee om te toetsen of aannames en ideeën die ten grondslag liggen aan het beleid juist zijn en bijdragen aan het behalen van doelstellingen. Dit heeft er mede voor gezorgd dat er nu doelgerichter wordt gewerkt.”

e. Vaardigheden

“Het onderzoek heeft mij geleerd om te zien dat kennis en kennisbehoefte goed geformuleerd moeten worden. Ik heb ook geleerd dat goede begeleiding van onderzoek de helft betekent van de kwaliteit van de uitkomsten en dat je een goede beleidsreactie moet maken en moet zorgen voor goede follow-up.”

Door wetenschappelijk onderzoek in het algemeen krijgt men beter zicht op de waarde die onderzoek kan hebben en om bepaalde theorieën beter te plaatsen. Door deelname in de begeleidingscommissie is men de rol van die commissie scherper gaan zien. De één leert hoever de invloed van deze commissie moet gaan en dat de hoofdtak is om in de gaten te houden of onderzoeksvragen goed worden beantwoord. Anderen hebben juist veel informatie aangedragen en veel invloed uitgeoefend.

f. Gedragswijziging

De evaluatie heeft niet geleid tot gedragswijziging. Daarvoor worden verschillende verklaringen gegeven. Voor meer ervaren medewerkers is de impact van het onderzoek klein. Een andere verklaring is dat het eindrapport verschijnt kort na een kabinetswisseling. Er zijn nieuwe bewindslieden en ambtenaren aangetreden of beleidsmedewerkers hebben andere portefeuilles: *“Ambtelijk kon men inmiddels minder goed met elkaar over weg, er was minder besef een gezamenlijke doelstelling na te streven, waardoor de uitkomsten van dit onderzoek op ‘rauwe grond’ vielen. Medewerkers, deskundigen en bewindslieden die het rapport ontvingen waren niet bekend met de voorgeschiedenis van het beleid en ‘konden er weinig mee.’ Dit is de reden dat het onderzoek veel minder effect heeft gehad dan het had kunnen hebben.”*

Toch is een geïnterviewde anders gaan handelen sinds zijn betrokkenheid bij deze evaluatie: beleidsmedewerkers systematisch vragen naar de wetenschappelijke onderbouwing van beleid, wetenschappelijke inzichten onder de aandacht van anderen brengen en meer onderzoek uitzetten. Dit wordt verbonden aan houdingswijziging: *“Ik ben meer het belang van wetenschap gaan zien.”*

⁶¹ Theorie die ervan uitgaat dat een wanordelijk omgeving aanzet tot wangedrag.

Een algemene wijziging die, niet als gevolg van deze evaluatie, wordt gesignaleerd, is dat onderzoek⁶² een prominente rol heeft in het beleid gekregen. Beleidsprogramma's worden meer gekoppeld aan terugdringen van recidive en getoetst wordt of beleidsmatige instrumenten daaraan bijdragen.

g. Legitimatatie

De uitkomsten zijn gebruikt om te verantwoorden dat het beleid wel op basis van theorieën was geformuleerd. De evaluatie heeft geholpen bij de onderbouwing van het beleid, de verantwoording daarvan en om te legitimeren dat beleidsmakers de goede dingen deden. De beleidsreactie is aangegrepen ter legitimering en om het onjuiste beeld dat van het beleid bestond, te corrigeren. De constatering dat bepaalde methodes niet effectief zijn, wordt gezien als een bevestiging dat het ingezette beleid juist is. Daarin wordt gestreefd naar grotere effectiviteit. Wetenschappelijke inzichten uit effectstudies zijn gebruikt als onderbouwing van het Veiligheidsprogramma. Beleidsambtenaren die het programma tot stand brachten, zijn gevoed door inzichten uit het veld. De kennis en beleidstheorieën waren aanwezig. De beleidsreactie legitimeert de keuze voor de 'reactieve aanpak' in het veiligheidsbeleid.

Over de beleidsreactie wordt ook gezegd dat deze zo geformuleerd moest worden, dat verantwoord kon worden waarom het beleid van het vorige en huidige kabinet van elkaar verschilden, zonder het oude kabinetsbeleid te diskwalificeren. Het feit dat in deze reactie wordt aangegeven dat bepaalde beleidsmaatregelen, ondanks de bevindingen van het SCP, toch worden voortgezet heeft daarmee te maken. Meerdere maatregelen samen kunnen leiden tot het bereiken van een einddoel. Dat geeft plausibele argumenten om ook minder effectieve maatregelen te blijven inzetten. Er wordt ook in de beleidsreactie verantwoord, dat met het nieuwe beleidsprogramma de slag waar het onderzoek om vraagt, al is gemaakt. Er waren redenen om voor het repressieve karakter te kiezen. De effectiviteitsvraag is daarin niet leidend geweest. Op dat moment waren er andere belangen die even zwaar wogen: *"Op die punten is de beleidsreactie verdedigend, maar het was wel de juiste weergave van de sfeer in de begeleidingscommissie, waar het SCP, wel conform de opdracht, maar wel heel smal op de effectiviteitsvraag inging."*

Het denken in termen van effectiviteit bepaalt dat alleen wordt geïnvesteerd in groepen waarvan uit effectstudies blijkt dat dit zinvol is. De intensiteit van de aanpak is afhankelijk van het recidiverisico. Deze evaluatie is benut om die keuzes aan de Tweede Kamer en het beleidsveld te verantwoorden. Dat keuzes in onderzoek worden bevestigd, is voor beleidsambtenaren prettig. Daar kan later, met verwijzing naar onderzoek, op worden terug gekomen: *"Onderzoek levert extra argumenten en waarborgen op om een bepaalde richting met het beleid in te slaan."*

Ook wordt het verstommen van de kritiek op de werkzaamheden van de Erkeningscommissie verbonden aan deze evaluatie. Het toetsen van gedragsinterventies brengt bureaucratie en onderzoekslast met zich mee. Het veld klaagt hierover. Ook in de Tweede Kamer is hier aandacht voor gevraagd. Deze evaluatie, maar ook internationaal onderzoek, is aangehaald om de keuze te legitimeren: *"De Erkeningscommissie kreeg door dit onderzoek de wind in de rug."*

h. Overreding

"Het maakt wel uit dat het SCP bepaalde beweringen doet: de gezagspositie, de instantie die zich onafhankelijk heeft opgesteld in het onderzoeksproces dat bepaald wel mede de invloed. Het geeft de mogelijkheid om met de uitkomsten anderen te overreden."

Het maakt voor overreding uit of onderzoek afkomstig is van een instituut met een bepaalde naam. Niet iedereen denkt hetzelfde over het directe verband daarmee met gebruik van onderzoek. Onderzoek van het WODC over de effectiviteit van beleid, wordt vaker gebruikt dan bijvoorbeeld promotieonderzoek, dat wel onafhankelijk is, maar een smallere basis heeft. Als winst van de SCP-evaluatie wordt gezien dat het waardevrij is, van een instituut zonder belang. Als nadeel en spanningsveld wordt gezien dat er te weinig oog is voor de realiteit, maar dat dit geen negatieve invloed hoeft te hebben op direct gebruik. Het feit dat dit een heel fundamenteel onderzoek is, maakt

⁶² De evaluatieketen van plan-, proces- en de effectevaluatie.

de kans op gebruik groter. Direct gebruik wordt niet verbonden aan de gerenommeerdheid van onderzoekers, maar verbonden aan de inhoud.

De informatie uit de evaluatie is breed onder de aandacht gebracht om anderen bekend te maken met de bevindingen. Het rapport is breed onder collega's verspreid. Maar zoals gezegd bevestigde het kennis die bij het merendeel van de beleidsambtenaren al aanwezig was. Mijn onderzoek maakt duidelijk dat kennis uit wetenschappelijk onderzoek onderling en via de organisatiestructuur – soms extern en landelijk – wordt gedeeld, maar dat kennis niet altijd rechtstreeks kan worden vertaald naar beleid.

Deze evaluatie heeft wel een bijdrage geleverd aan de overredingskracht die nodig was om fysieke verloederings op de agenda te krijgen. Ook is het gebruikt om argumenten in de discussie aan te voeren over het belang van de Erkenningscommissie (zie legitimatie). De bevindingen over de snelheid van reacties op strafbaar gedrag van jeugdigen zijn gebruikt om de prioriteit daarvoor in het nieuwe jeugdcriminaliteitsbeleid te nuanceren.

i. Wijzigingsagent

Twee geïnterviewden herkennen iemand in de definitie van de wijzigingsagent: *“Ik ben zelf een stuwende kracht geweest, samen met de programmamanager binnen mijn directie, om dit verhaal richting gemeenten en partners uit te dragen. Maar ik heb mij ook hard gemaakt voor de uitvoering van de vervolgonderzoeken.”*

Er worden verschillende verklaringen gegeven voor het ontbreken van een duidelijke wijzigingsagent. De Tweede Kamer had in diverse debatten al een gunstig beeld over de resultaten van beleid. Teveel etaleren van een onderzoek met een kritische toon, had zich wellicht tegen de beleidsdirecties kunnen keren. Ook wordt het feit dat er geen integrale probleemeigenaar voor effectiviteit van het geheel was als verklaring gegeven. Weinigen hebben het gevoel dat in deze evaluatie iets heel bijzonders wordt geconstateerd. Bovendien bleken veel maatregelen plausibel effectief te zijn. Er was geen noodzaak om radicaal het roer om te gooien en niemand heeft dit ook gedaan. Het gedachtegoed was vrij dwingend aanwezig. *“Ik denk niet dat die persoon bestaat, maar ik denk dat het wel zou helpen als een soort ‘ambassadeur’ dit gedachtegoed zou uitdragen zodat rechter wordt toegepast wat in dit rapport staat.”* Er gaat ook bedreiging van deze evaluatie uit. Als medewerkers de kennis uit dit rapport moeten toepassen, vergt dat nogal wat wijziging van werkhouding.

j. Normen en waarden

Deze evaluatie is zo gericht op beleidstheorieën en effectiviteit, dat het spanningsvelden met normen en waarden juist laat liggen. De dominantie van het denken in termen van effectiviteit leidt tot differentiatie in de intensiteit van interventies. Dit kan tot gevolg hebben dat verschillende verplichtingen kunnen gelden voor individuen die hetzelfde delict hebben gepleegd. Dat botst met normen en waarden als gelijkheid en proportionaliteit. Hetzelfde geldt voor normbevestiging en beveiliging van de samenleving. Dit zijn elementen waar wel rekening mee gehouden moet worden. Deze strafdoelen laten zich soms moeilijk verenigen met de gedachte dat interventies effectief moeten zijn. Deze evaluatie geeft daar geen antwoord op.

k. Invloed op minderheidsstandpunten

De evaluatie is niet gebruikt om minderheidsstandpunten te verdedigen. De aanpak van jeugdcriminaliteit wordt over het algemeen breed gedeeld. Er gold wel terughoudendheid ten aanzien van het Veiligheidsprogramma en de aanpak van jeugdcriminaliteit, vanwege het accent op repressie. Het denken is intussen al langer gericht op de combinatie van repressie en preventie. Op dit punt bevestigt het onderzoek die gedachten en de grote lijnen van het beleid. Daardoor is deze evaluatie door beleidsambtenaren niet direct ervaren als aanval op eigen functioneren.

Er worden een aantal minderheidsstandpunten genoemd. De What works benadering maakt voor veel delinquenten niet duidelijk met welke aanpak zij het beste gebaat zijn. Deze evaluatie bevestigt het minderheidsstandpunt dat de doelgroep gecompliceerder wordt. Volgens de What works principes moeten gedragsinterventies effectief zijn en recidive terugdringen. Dit is een totaalresultaat van een grote hoeveelheid inspanningen. Daarom is het lastig om aan te tonen welke interventies welke bijdrage leveren. Het denken in termen van effectiviteit staat op bepaalde punten op gespannen voet

met strafrechtelijke beginselen (zie normen en waarden). Mensen met minderheidsstandpunten kunnen daar argumenten in zien om dat te ondersteunen.

1. Agendavorming

In mijn documentenonderzoek wordt duidelijk dat de media enige aandacht hebben⁶³ voor de SCP-evaluatie, maar dat het niet heeft bijgedragen aan een breed maatschappelijk debat.⁶⁴ De media richten zich op enkele constatering⁶⁵: dat repressieve aanpak en cameratoezicht niet effectief zijn en dat een combinatie van repressie en preventie belangrijk is. De politiek heeft dit gebruikt om te pleiten voor de noodzaak tot samenwerking in Veiligheidshuizen (zie relevantie).

De evaluatie krijgt beperkte aandacht van het parlement.⁶⁶ In alle interviews wordt bevestigd dat de evaluatie de politieke agenda niet heeft bepaald. Daar worden verschillende oorzaken voor gegeven: *“Idealiter zou onderzoek ongeveer een half jaar voor een kabinetsformatie gereed moeten zijn. Voorafgaand, als input voor nieuw beoogd beleid, is uiteraard een aantrekkelijker optie. Dit proces werd echter doorkruist door de val van het kabinet.”* Er was een nieuw kabinet aangetreden en een nieuw beleidsprogramma opgezet. Deze evaluatie kwam met bekende boodschappen die al in het beleid waren verwerkt. De evaluatie brengt niet veel nieuws naar boven.

Er wordt getwijfeld of evaluatieonderzoek de politieke agenda echt kan bepalen: *“Of iets hoger of lager op de politieke agenda staat, wordt niet alleen bepaald door (de kwaliteit van) evaluatieonderzoek, maar vooral door de politieke waan van de dag.”* Wisseling van kabinetten en politiek klimaat hebben sterke invloed op de lijn van het nieuwe beleid en ‘oud beleid’ is al gauw besmet. Of een onderzoek een grote impact heeft, hangt samen met meerdere toevalligheden: *“Het is niet te voorspellen bij welke onderzoeken dat gebeurt. Dat berust sterk op toeval en hangt samen met de politieke context van dat moment, de ambtelijke drive achter het onderzoek, een crisis die ineens dwingt tot een andere opstelling, de noodzaak tot samenwerking of om iets alleen te doen, tot en met de afwezigheid van een individuele ambtenaar op het moment dat onderzoeken verschijnen.”*

Er wordt op twee manieren tegen de beperkte aandacht in de politiek en de media aangekeken: *“Ik zou het persoonlijk, als inhoudelijk betrokkene, prettig hebben gevonden als het rapport meer aandacht had gekregen. Maar vanuit politiek bestuurlijke optiek is de ‘schade’ daardoor wel beperkt gebleven, in die zin dat de ministers er geen last van hebben gehad. Voor de bewindspersoon die niet zelf opdracht voor het onderzoek gaf en minder ‘had’ met dit type onderzoek, is het goed afgelopen.”* In dit verband wordt duidelijk dat door de begeleidingscommissie bewust is gestuurd op het tijdstip van verschijnen.

Deze evaluatie is een reactie op de kritiek van de Algemene Rekenkamer. Al langer bestond het plan om kosten-batenanalyses te doen binnen dit beleidsterrein. De evaluatie biedt de kans om over dat plan met de Tweede Kamer te communiceren. Dat zou anders een intern plan zijn gebleven.

Andere beelden zijn dat in de politiek tegenwoordig alles sneller gaat. Er zijn meer pieken waardoor een crisis of evaluatierapport over een specifiek onderwerp heel veel aandacht krijgen. Men heeft het idee dat in het verleden een dergelijk rapport veel meer aandacht zou hebben gekregen. Maar ook dat de politiek over het algemeen nadrukkelijker aandacht heeft voor toekomstige activiteiten dan voor evaluatieonderzoek: *“Onderzoek over onderwerpen die al behoorlijk veel aandacht in de media en*

⁶³ Er verschijnen artikelen in NRC, Volkskrant en Trouw op 9 juli 2008. Ook in Trouw op 10 juli 2008 en nogmaals in NRC op 28 augustus 2008. In vaktijdschriften verschijnen artikelen: Secondant, Tijdschrift Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, jaargang 22, nr. 5 en 6 in oktober en december 2008.

⁶⁴ Op geen van de websites van de ketenpartners wordt naar het onderzoeksrapport verwezen (www.om.nl; www.halt.nl; www.mogroep.nl; www.politie.nl; www.rechtspraak.nl; www.politieacademie.nl). Voor het OM is het Veiligheidsprogramma richtinggevend en worden meerjarenplannen erop afgestemd (www.om.nl). Op de Website voor de politie (www.websitevoordepolitie.nl) wordt als reactie op het rapport gegeven dat het opvallend is dat in het rapport dingen worden geconstateerd die al lang bekend waren, dit komt volgens de stellers omdat beleidsmakers niet willen luisteren. Op de website van het Nederlands Jeugdinstituut (www.nji.nl) staan documenten waarin naar het onderzoek wordt verwezen. In een ongevraagd advies van de RSJ wordt in het onderzoek ondersteuning gevonden voor de stelling om bij jeugdige delinquenten niet te snel naar het uiterste middel, vrijheidsbeneming, te grijpen en dit voor te behouden aan een (kleine) groep ernstige delictplegers waartegen de maatschappij moet worden beveiligd (RSJ, 2008).

⁶⁵ Het persbericht van BZK is in dit opzicht goed gevolgd (www.bzk.nl).

⁶⁶ Kamervragen: TK 2007-2008, nr. 3434 (effectiviteit campussen), TK 2008-2009, nr. 217 (verschil uitkomsten van SCP en een promotieonderzoek). Begrotingsbehandeling Justitie: Staatssecretaris van Justitie wordt om haar mening gevraagd mbt. bevindingen voor- en nadelen insluiten van jeugdigen (TK 2008-2009, Handelingen 31 700 VI, bijlage nr. 20). Behandeling politiebegroting: minister BZK wordt gevraagd naar plannen politiesterke in relatie tot constatering⁶⁷ de SCP-evaluatie (TK 2008-2009, 31 700 VII, nr. 49).

maatschappij krijgen, wordt vaker snel opgepakt en krijgt politieke prioriteit. Dat is een wisselwerking en niet zozeer doordat zaken door wetenschappelijk onderzoek nieuw onder de aandacht komen."

Hoewel iemand opmerkt dat *"gebruik van onderzoek niet zou moeten afhangen van de dikte van het onderzoeksrapport of de beperktheid van een onderzoek, maar van de relevantie en de inhoud"* wordt de omvang van het rapport als belemmering gezien voor het gebruik. Beleidsambtenaren of Kamerleden hebben niet veel tijd om omvangrijke rapporten te lezen. Daarnaast is het onderzoek breed; het omvat het totale sociale veiligheidsbeleid. Ook wordt het hoge abstractieniveau genoemd, waardoor het politiek-maatschappelijk wellicht minder scoort en minder relevant is en *"het prettiger is om een debat te voeren over een TBS-er die ontsnapt is."* De evaluatie spreekt wellicht minder tot de verbeelding, omdat het publiek vindt dat veel wordt geïnvesteerd in daders. Deze evaluatie gaat daar vooral over.

m. Beleidsgeoriënteerd leren

Over het feit of er lessen te leren zijn uit deze evaluatie zijn de meningen verdeeld. De kennis uit de evaluatie werd al gebruikt, was al toegevoegd aan bestaande kennis en werkte al door in het nieuwe beleid. Er werd al gewerkt met een combinatie van preventie en repressie. De beperkte lessen worden ook verklaard door het moment waarop de evaluatie tot stand kwam en de fase waarin het beleidsvormingsproces zich op dat moment bevond, maar ook dat de evaluatie zich richt op het volledige sociale veiligheidsbeleid.

Over het ontbreken van een beleidstheorie bij het Veiligheidsprogramma wordt gezegd: *"Er zaten veel impliciete beschouwingen in het programma, maar dat kwam vooral door de manier waarop het programma tot stand kwam. Een snelle 7 was beter dan een langzame 10."* De maatschappelijke druk en de chaos waar op dat moment sprake van was, wordt omschreven als een 'window of opportunity'. Het Veiligheidsprogramma zou er waarschijnlijk nooit in die vorm zijn gekomen. Het wordt als een absolute voorwaarde omschreven dat in die situatie een zeer beperkt aantal ambtenaren de opdracht kreeg om het programma tot stand te brengen.

Een geïnterviewde schetst dat de vraag: 'Wat levert dit rapport op dit moment op?' meestal geen onderdeel uitmaakt van het onderzoeksproces. Als na openbaarmaking, gecheckt zou worden wat er met onderzoek gebeurt, de organisatie daar gerichte activiteiten op inzet en omgevingsanalyses doet, kan voorkomen worden dat onderzoek onbenut blijft. Beleidsmedewerkers moeten proberen blinde vlekken weg te werken en bekend zijn met beschikbaar onderzoek. Ook komt naar voren dat nieuwe medewerkers snel wordt geleerd dat creëren van draagvlak en goed bedienen van de politiek belangrijk is: *"Ik denk dat het zo zou moeten zijn dat professionals op basis van wetenschappelijke en andere inzichten zouden moeten aangeven wat wel en niet effectief is. Te vaak worden kritische inzichten weggehouden van de bewindslieden, omdat het onvoldoende 'politiek opportuun' zou zijn. De politiek kan dan uiteindelijk zelf beslissen of zij om andere redenen toch bepaalde andere beleidskeuzes wil maken."* Bewindslieden hebben niet altijd het geduld om te wachten tot na lange tijd onderzoek beschikbaar komt. De SCP-evaluatie toont aan dat het een aantal jaren kost voordat effecten van beleid kunnen worden gemeten. In een kabinetsperiode kan het effect van het ontwikkelde beleid nog niet worden vastgesteld. Dat is geen prettige boodschap voor politici. Die willen graag scoren op korte termijn. Dat maakt deze evaluatie, dit type onderzoek, minder populair.

Leerpunten uit de evaluatie zijn dat er over grenzen van het eigen terrein moet worden gekeken. Door verbindingen te leggen, structuren te bouwen en interdisciplinair te werken kan veel worden bereikt. Een andere les is dat interventies minder effectieve elementen kunnen bevatten, maar door de samenhang met andere interventies en aanpakken wel effectief kunnen zijn.

Er zijn lessen te leren over de continuïteit in de evaluatieketen. Bij het formuleren van nieuw beleid moeten nieuwe doelstellingen worden bepaald. Voorafgaand aan implementatie moet empirisch worden getoetst of gebruikte instrumenten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen.

Een belangrijke les uit het Veiligheidsprogramma die in de evaluatie onderbelicht blijft, is dat het zeer belangrijk is geweest om één concrete hoofddoelstelling aan het beleid ten grondslag te leggen.⁶⁷ De

⁶⁷ 20-25% reductie van criminaliteit.

aard van de materie, de betrokkenheid van veel verschillende organisaties, maken een brede aanpak noodzakelijk: *“Voor het eerst in jaren ging iedereen – noodgedwongen – dezelfde kant op, niemand kon ‘de vlag’ voor zichzelf opeisen, er was geen kans om te ontglippen.”* Het feit dat de evaluatie hieraan voorbijgaat wordt gezien als een gevolg van het grote accent op effectiviteit van beleid, sturing en beleidstheorieën. Ook is de evaluatie alleen gebaseerd op gepubliceerd onderzoek en de context van het politieke en maatschappelijke proces wordt gemist.

Niet iedereen vond het leuk dat het Veiligheidsprogramma werd onderzocht. Men zou niet zelf het initiatief hebben genomen om de evaluatie te doen. Er bestonden geen positieve verwachtingen over het resultaat. Toen het rapport er eenmaal lag, is men het op onderdelen gaan benutten en zijn de uitkomsten breder getrokken om eruit te leren voor de toekomst.

n. Beleidswijziging

“Er is goed naar de uitkomsten van het onderzoek gekeken, maar er is niet direct op basis daarvan nieuw beleid gemaakt. Andere beleidskeuzes hadden meer te maken met de veranderde tijdgeest en het feit dat de rechtshandhaving meer op orde was.”

Er worden verschillende redenen aangedragen waarom de evaluatie niet tot beleidswijziging heeft geleid. De voornaamste reden is dat het geen nieuwe kennis en inzichten oplevert en dat het rapport eigenlijk te laat is gekomen. Er was al een koers uitgezet waarop deze evaluatie nauwelijks invloed had, maar die daar wel bij aansloot. De focus bij de rechtshandhaving wordt verlegd door meer in te zetten op de ‘zachte kant’ van het beleid. Maar het was al bekend dat die switch moest worden gemaakt. Daar heeft deze evaluatie niet aan bijgedragen. In deze evaluatie ging het voornamelijk om het bloot leggen van de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag hadden gelegen. Er is gezocht naar de beleidstheorie om te constateren of deze klopte. De evaluatie is gebruikt om een kosten-batenanalyse te doen en heeft direct aanleiding gegeven voor vervolgonderzoeken. Een indirect gevolg is de oprichting van de centrale directie Kennis bij het ministerie van BZK.

In mijn documentenonderzoek komt naar voren dat er in gemeenten stemmen opgaan om cameratoezicht te verminderen en meer in te zetten op verbetering van straatverlichting en versterking van politieursurveillance. Dit duidt op gebruik van kennis uit dit onderzoek. Deze punten worden door het SCP als veelbelovend genoemd.⁶⁸

o. Verspreiding

Slechts één geïnterviewde kan aangeven dat een aantal onderdelen van dit onderzoek buiten het eigen beleidsterrein is gebruikt: als lesmateriaal op een universiteit. De evaluatie wordt in wetenschappelijke kringen aangehaald als de What works benadering tegen het licht wordt gehouden.⁶⁹

4.4 Overige bevindingen

Buiten de bevindingen in mijn onderzoek die direct verbonden kunnen worden met de begrippen waaruit de theorie van Henry en Mark is opgebouwd, komen in mijn onderzoek een aantal elementen naar voren die aansluiten bij de wetenschappelijke inzichten uit het gebruiksonderzoek die in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen. Ik bespreek deze aan de hand van de verschillende thema's.

Timing

In de wetenschappelijke literatuur wordt gewezen dat naarmate de doorlooptijd van het onderzoek beter aansluit op de politieke agenda dit de kans op gebruik van evaluatieonderzoek groter maakt.⁷⁰

In mijn onderzoek komt naar voren dat er een spanningsveld is tussen het afronden van onderzoek en het moment waarop het gebruikt kan worden. In beide casus wordt dit verbonden aan de wens van onderzoekers om kwalitatief hoogwaardig onderzoek tot stand te brengen. Onderzoekers onderkennen wel het belang van gebruik, maar zijn er minder op gericht. Voor beleidsmakers is het juist erg belangrijk dat onderzoeksresultaten op ‘het juiste moment’ komen. Goede timing wordt nog belangrijker gevonden. Het probleem is dat het veel tijd kost om onderzoek te doen en rapporten op te

⁶⁸ Trendsingalement 2009, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (www.veiligheidbeginbijvoorkomen.nl).

⁶⁹ Het documentonderzoek levert inderdaad een aantal citaten op in wetenschappelijke publicaties: Advies van de Commissie Brouwer-Korf over veiligheid en persoonlijke levensfeer (<http://www.veiligheidbeginbijvoorkomen.nl>); B.A. Vollaard, Politie & Wetenschap, Apeldoorn, TILEC, Universiteit van Tilburg, 2009. Uitg. Reed Business, Amsterdam.

⁷⁰ Mulder en Walraven, 1991.

stellen. Dit sluit niet altijd goed aan bij de snelheid waarmee beleid tot stand moet komen. Hierdoor bestaat het risico dat goed onderzoek niet meer gebruikt kan worden op het moment dat daar behoefte aan is. Bij de SCP-evaluatie is de timing niet perfect. Dit wordt deels geweten aan de bijzondere wijze van totstandkoming van het beleid, maar heeft ook te maken met het feit dat het kabinet voortijdig valt en nieuw beleid al is ontwikkeld op het moment dat dit onderzoek verschijnt.

Betrokkenheid gebruikers

In mijn onderzoek wordt tegengesproken dat nauwere betrokkenheid van beleidsmakers bij het onderzoek de kans op gebruik zou vergroten.⁷¹ Het verband wordt gezien tussen gebruik, de status en de helderheid van de evaluatie, maar geen rechtevenredig verband gelegd tussen invloed op het onderzoeksproces en gebruik. De mening wordt gedeeld dat bruikbaarheid en benutting eerder verband houden met de onderwerpen die worden onderzocht en de onderzoeksvragen dan met betrokkenheid bij het onderzoek. Daarbij wordt wel aangetekend dat het voor het gebruik uitmaakt of onderzoekers een goed inzicht hebben in de beleidsontwikkelingen. Het voordeel van nauwe betrokkenheid kan zijn dat men tijdens het onderzoek aan uitkomsten kan wennen, waardoor geanticipeerd kan worden op het mogelijke vervolg. Het WODC heeft een positie dicht bij het beleid. Dit bepaalt vooral de probleemstellingen en onderzoeksvragen die beleidsmatig interessant moeten zijn. Dit maakt het verschil met onderzoek dat in universiteiten wordt uitgevoerd.

Invloed op het onderzoeksproces

Volgens Korsten biedt onderhandelen in begeleidingscommissies de kans om over probleemstellingen en opzet te onderhandelen. Vragen en problemen waarvoor het onderzoek een oplossing moet bieden, kunnen ter sprake komen, wat een positieve invloed heeft op gebruik.⁷²

In mijn onderzoek is in beide evaluaties invloed uitgeoefend door de leden van de begeleidingscommissie. Bij de Halt-evaluatie wordt er in de begeleidingscommissie kritiek geuit op een aantal onderdelen van het onderzoek. Er is voldoende ruimte om hierover te discussiëren. Dit heeft uiteindelijk geleid tot nuanceringen in het rapport. De onderzoekers zijn gevoelig voor kritiek en bereid om de meest harde conclusies bij te stellen.

In de begeleidingscommissie van de SCP-evaluatie is er een meningsverschil met de onderzoekers over de (te) smalle interpretatie van de onderzoeksvraag. Men slaagt er niet in de onderzoekers daarvan te overtuigen. De commissie kiest ervoor in de beleidsreactie dit verschil van inzicht tot uitdrukking te brengen. Wel passen de onderzoekers de aanpak van het onderzoek enigszins aan door aanvullend een aantal gesprekken met sleutelfiguren te voeren.

Overload aan onderzoek

Knott en Wildavsky⁷³ schetsen het gevaar dat een te grote hoeveelheid informatie kan leiden tot onderbenutting. Dit komt ook in mijn onderzoek naar voren. Tegen het feit dat er binnen dit beleidsterrein veel onderzoek wordt gedaan, wordt verschillend aangekeken. De uitkomsten van losse beleidsevaluaties maakt het voor sommigen lastig het overzicht te houden hoe alle onderdelen van het jeugdstrafrecht blijven passen binnen het grotere geheel. Zij zijn van mening dat onderzoek gedoseerd zou moeten worden, omdat het een reden kan zijn waarom onderzoek onderbenut blijft. Ook komen in veel onderzoeken daardoor dezelfde punten terug.

Anderen vinden het heel positief dat binnen dit beleidsterrein steeds meer onderzoek wordt ingezet. Daarmee wordt de hectiek van alle dag losgelaten en worden dingen degelijk onderzocht. Daarbij wordt aangegeven dat onderzoek heel motiverend en stimulerend is voor professionals. Die voelen zich gesteund als de wetenschap systematisch naar hun werk kijkt.

Invloed op lange termijn

In alle interviews heb ik gevraagd of verwacht wordt dat van deze evaluatieonderzoeken op lange termijn nog invloed uitgaat. De Halt-evaluatie heeft in feite al lang doorgewerkt. Deze evaluatie komt in 2006 uit. De doorontwikkelde afdoening is op 1 januari 2010 van start gegaan. Er wordt nog regelmatig over de evaluatie gesproken. Er wordt verwacht dat bij de evaluatie van de

⁷¹ Bressers en Hoogerwerf, 1995.

⁷² Korsten, 1983.

⁷³ Knott & Wildavsky, 1980.

doorontwikkelde afdoening nog op deze evaluatie wordt teruggekomen en mogelijk een strategische discussie volgt over Halt.

Hoewel van de SCP-evaluatie wordt gezegd dat dit moeilijk is in te schatten, verwachten alle geïnterviewden dat dit rapport op langere termijn mogelijk gebruikt zal worden. Bijvoorbeeld bij een kabinetsformatie of als er een nieuw beleidsprogramma moet worden opgesteld. Het onderzoek beschrijft de tendensen die binnen dit beleidsterrein gaande zijn. Ook de economische situatie die dwingt tot gericht inzetten van beperkte middelen, zal het belangrijker maken om te denken in termen van kosten-baten, doelen en middelen. Men verwacht dat dit rapport daarbij kan helpen. De SCP-evaluatie zou een onderzoek kunnen zijn waarvan op het moment dat het uitkomt geen invloed uitgaat. Als ideeën zijn veranderd, meer kennis is opgedaan over oorzaken van criminaliteit, of door gewijzigde omstandigheden zou dit alsnog kunnen gebeuren.⁷⁴ Ook kan het onderzoek zich lenen voor discussies over fundamentele beleidsvraagstukken hoger in de ambtelijke organisatie.

Invloed van (criminologisch) onderzoek

Evaluatieonderzoek biedt wetenschappelijke, criminologische kennis. Dat biedt inzicht waar binnen de jeugdstrafrechtketen de problemen zitten en welke daarvan moeten worden aangepakt. Die kennis kan worden toegepast.⁷⁵ Juristen leren ermee vanuit bredere kaders te redeneren. Door deelname aan onderzoeksprocessen kan de kloof tussen beleid en uitvoering worden overbrugd en kennis uit de uitvoering worden ingebracht.

De deelname aan onderzoeksprocessen leidt ook tot een andere waardering van wetenschappelijke inzichten⁷⁶: *"Door discussies met wetenschappers ben ik me meer bewust geworden van de enorme kloof tussen wetenschappelijk onderzoek en de uitvoering in de praktijk. Onderzoek is meestal gericht op hele brede doelgroepen en meerdere jaren. Daardoor levert onderzoek soms onrealistische aanbevelingen op die heel lastig te vertalen zijn naar individuele casus, omdat het soms wijziging van heel veel randvoorwaarden vergt. Dat wekte bij mij in het verleden wel wrevel en weerstand op. Inmiddels is mij wel duidelijk geworden dat beleid maar heel langzaam, met enorm veel geduld en in hele kleine stapjes te veranderen is. Bovendien is dit erg afhankelijk van de sociaal-economische en politieke situatie."*

Er zijn verschillende ideeën over het verband tussen theorie en beleid. Het merendeel van de geïnterviewden heeft het idee dat onderzoek wel wordt gebruikt, maar niet altijd direct aanwijsbaar. Er wordt maar weinig in teksten direct naar onderzoek verwezen en uitkomsten worden niet meteen toegepast. Men ziet dat meer als een proces waarin indirect alles terug te herleiden is tot diverse theorieën, waarin medewerkers kennis hebben, waar steeds iets aan wordt toegevoegd. Onderzoek kan bevestigen wat al wordt vermoed. Het kan argumenten geven om beleid voort te zetten. Het effect is vaak minder direct. Direct na verschijnen van een onderzoek wordt meestal wel aangegeven wat er met de uitkomsten gaat gebeuren. Maar dat is vaak in bedekte termen. Onderzoek moet soms ook 'even landen'. Dit ziet men als een natuurlijk proces, waarvan het effect pas na verloop van tijd optreedt.

Ook kunnen er heel andere punten zijn, buiten effectiviteit en uitkomsten van onderzoek die keuzes bepalen voor beleid, zoals maatschappelijke onrust. Dit kan leiden tot een roep om rechtshandhaving die aanleiding kan geven om juist wel te reageren op lichte delicten. Het wordt geschetst als een samenspel van maatschappelijke ontwikkelingen, kennis uit onderzoek en actuele gebeurtenissen. Een aantal ontwikkelingen wordt samen genomen en op basis daarvan worden beleidskeuzes gemaakt en beleid bijgesteld. Men is ervan overtuigd dat één specifiek onderzoek slechts één heel beperkt onderdeel van het beleid rechtstreeks kan veranderen. Voor grote beleidswijzigingen moeten brede ontwikkelingen aan elkaar worden verbonden.

Verwerving van kennis wordt geschetst als een proces waarin nieuwe kennis valt in 'een bed van bestaande kennis'. Het beeld wordt geschetst dat het oplossen van problemen binnen de criminologie een proces is dat langzaam, stapje voor stapje, plaatsvindt. Waarin bouwstenen worden uitgetoetst en benaderingen moeten worden gevonden die passen. Dit sluit aan bij de bevindingen van het literatuuronderzoek over de incrementele wijze waarop beleid tot stand komt. Hieraan wordt

⁷⁴ Als voorbeelden worden genoemd het neurobiologisch onderzoek van Prof. Buikhuizen en het rapport van de Commissie Wiegel.

⁷⁵ Sluit aan bij Weiss, 1998.

⁷⁶ Sluit aan bij Korsten, 1983

verbonden dat organisaties gedisciplineerd moeten werken, zodat een consistent systematische benadering ontstaat met kennis- en ervaringsopbouw, waarbij onderzoek een instrument wordt dat daarbij kan helpen. Niet iedereen grijpt automatisch naar wetenschappelijk onderzoek. Men is er vaak wel gevoelig voor, maar de meesten zien het toch vooral als een proces waarin eigen inzichten en de inzichten van cliënten en professionals worden gecombineerd met wetenschappelijke inzichten.

In paragraaf 2.8 ben ik ingegaan op de kracht van criminologisch onderzoek. In mijn onderzoek komt dit ook naar voren. Uitkomsten leveren niet altijd zwart-witte conclusies op. Onderzoek waarin onderzoekssubjecten worden toegedeeld naar experimentele- en controlegroepen maakt de krachtigste uitspraken over effectiviteit mogelijk, maar zijn op het justitierrein in Nederland uitzonderlijk, alhoewel de aandacht ervoor groeit.⁷⁷ In de interviews wordt daarover gezegd dat de Halt-evaluatie zelfs een afschrikwekkend voorbeeld kan zijn door de grote invloed die ervan is uitgegaan. Maar de vraag over de ethische implicaties van effectonderzoek wordt met een wedervraag beantwoord: *“Wat is meer of minder ethisch: ruim 20.000 jongeren per jaar een afdoening geven die niets helpt of zelfs averechts kan werken of onderzoek doen waarbij een groep van 500 jongeren eenmalig van een interventie wordt uitgesloten?”*

Bijna alle geïnterviewden zijn van mening dat nieuw (criminologisch) onderzoek niet altijd verrassende inzichten oplevert of aanleiding geeft tot beleidswijziging. Daar worden een tweetal verklaringen voor gegeven: er is veel kennis in de criminologie beschikbaar en criminaliteit is een complex fenomeen. Er is veel specifiek, kleinschalig onderzoek over kleine onderzoekspopulaties dat zich soms moeilijk laat doorvertalen naar beleid. Onderzoek brengt beperkt nieuwe elementen naar boven. Er wordt vaak voortgebouwd op wat al bekend is. Nieuwe doorbraken komen zelden voor.

De complexiteit van het fenomeen criminaliteit waar een groot aantal factoren op inwerkt, maakt dat eigenlijk nooit gezegd kan worden: “Omdat dit is gedaan, hebben we dat bereikt”. De complexiteit belemmert eveneens de doorvertaling: *“het is eenvoudig om te bedenken dat als iemand wordt opgesloten dat die geen gelegenheid meer heeft om criminaliteit te plegen, maar de meeste theorieën gaan veel verder.”* Meerderen ontkennen dat dit te wijten zou zijn aan belangentegenstellingen zoals in het literatuuronderzoek naar voren komt.⁷⁸ Iemand schetst dat er wel vanuit diverse perspectieven naar onderzoekssubjecten wordt gekeken. Omdat er aan criminaliteit veel verschillende aspecten zitten, zijn die binnen de rijksoverheid in aparte kolommen georganiseerd. Elke organisatie en departement behartigt een ander probleem. Het gevolg is dat er geen integrale probleemeigenaar voor de effectiviteit van het geheel is.

In het literatuuronderzoek komt naar voren dat grote doorstroming van personeel kan leiden tot gebrek aan historisch besef.⁷⁹ Ook in de interviews wordt het probleem signaleerd dat (historische) kennis verdwijnt door veel wisselingen van personeel en dossiers.

Mate van invloed

Ik heb in alle interviews gevraagd om de mate van invloed van de evaluaties te kwalificeren. De geïnterviewden geven aan de Halt-evaluatie een kwalificatie die varieert van, ‘ontzettend groot’, ‘heel erg groot’, ‘groot’ tot ‘veel’ invloed. Daaraan wordt toegevoegd dat deze invloed zich beperkt tot een specifiek onderdeel van het beleidsterrein. Echter wel van een speler met een grote voorbeeldwerking. Bij de SCP-evaluatie variëren de kwalificaties van ‘nauwelijks’, ‘redelijk’, ‘beperkt’ tot ‘niet bijzonder groot’. Dit wordt verklaard door de breedte van het onderzoek, de wijze van onderzoeken en het feit dat het geen nieuwe kennis heeft opgeleverd. Meerdere geïnterviewden voegen daaraan toe dat beleidsmedewerkers uit omvangrijke rapporten één of enkele onderdelen halen en dat sommigen dat zelf ook hebben gedaan. Dat wordt bevestigd door de berichten die er in de media over dit rapport zijn verschenen. Ook daarin worden de meest opvallende constateringën aangehaald. Door geïnterviewden wordt aangegeven dat er bij het verschijnen van onderzoek meestal veel aandacht is. Daarna is de aandacht snel verdwenen. Geïnterviewden die meer invloed zien, geven aan dat dit onderzoek mede een aanzet heeft gegeven tot het denken over effectiviteit en specifieke thema's heeft ingekleurd.

⁷⁷ (Van Ooyen, personal communication).

⁷⁸ Denkers, 1976 en 1979.

⁷⁹ Knott & Wildavsky, 1980.

4.5 Beperkingen van het onderzoek

In mijn onderzoek heb ik twee casus geanalyseerd op basis van een documentenonderzoek en interviews. De bovenstaande resultaten geven inzicht in de manier waarop er invloed van evaluatieonderzoek op personen, tussen personen en op organisaties kan uitgaan. Daarmee kunnen de deelvragen en de probleemstelling van mijn onderzoek worden beantwoord.

De kwalitatieve onderzoeksmethode en het beperkte aantal interviews maakt het niet mogelijk om te generaliseren naar de invloed die van ieder willekeurig evaluatieonderzoek zou kunnen uitgaan. Mijn onderzoek biedt de mogelijkheid om de bevindingen te koppelen aan de theoretische inzichten die in de wetenschappelijke literatuur over invloed van evaluatieonderzoek naar voren komen.

De casus zijn gekozen vanwege het duidelijke beeld dat deze evaluatieonderzoeken opleveren: een evaluatieonderzoek waarvan grote invloed en een evaluatie waarvan juist heel beperkte invloed is uitgegaan. Ik heb daarmee twee uitersten onderzocht. De uitzonderlijkheid van de casus kan tot vertekening hebben geleid van de wijzigingsprocessen die bij ‘doorsnee’ evaluatieonderzoeken plaatsvinden.

Er is een aantal vragen dat in mijn onderzoek minder gemakkelijk wordt beantwoord. Ik heb geen duidelijk inzicht gekregen in gedeelde normen of waarden. Of dit te maken heeft met de constatering van Henry en Mark dat de communicatie daarover subtiel kan zijn, is voor mij niet heel helder geworden. Wat ook een lastig fenomeen blijkt, is wat Henry en Mark aanduiden met de term ‘priming’. Dit element is lastig aan geïnterviewden over te brengen en leidt tot uiteenlopende interpretaties en antwoorden. Een laatste punt is dat het lastig is om de volgorde te bepalen waarin wijzigingen zich voordoen. Dit verschilt per individu en sommige wijzigingen treden tegelijkertijd op. Daardoor heb ik de elementen van de theorie niet onderling als de ‘schakels van een ketting’ kunnen verbinden.

Ik heb een zorgvuldige selectie gemaakt van de respondenten op basis van het documentenonderzoek en gesprekken met direct betrokkenen bij het beleid. Niet uit te sluiten valt dat een andere keuze een ander beeld van de wijzigingsprocessen had kunnen geven.

De kracht van mijn onderzoek is, dat ik gebruik heb gemaakt van meerdere bronnen. Daarmee heb ik uitspraken van respondenten met documenten kunnen onderbouwen. Daar waar respondenten elkaar tegenspreken, heb ik dat in de resultaten vermeld. Hiermee is een goed inzicht ontstaan in het verloop van de wijzigingsprocessen bij deze twee evaluatieonderzoeken. Tegelijkertijd moesten de geïnterviewden achteraf wijzigingsprocessen reconstrueren. De Halt-evaluatie is langer geleden uitgevoerd dan de SCP-evaluatie. Dit kan de betrouwbaarheid van de informatie hebben beïnvloed.

Hoofdstuk 5: Conclusie

5.1 Beantwoording van deelvragen en de kernvraag

In het voorgaande hoofdstuk heb ik de resultaten van mijn onderzoek weergegeven. In dit hoofdstuk geef ik met deze resultaten een antwoord op de deelvragen en de kernvraag van mijn onderzoek.

Zijn individuen door evaluatieonderzoek positiever of negatiever gaan denken over de uitvoering van beleidsmaatregelen om jeugdigen af te houden van een criminele loopbaan? Heeft evaluatieonderzoek hen op andere gedachten gebracht over bepaalde veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het jeugdcriminaliteitsbeleid?

Door de Halt-evaluatie ontstaat een kritischer houding over de Halt-afdoening en wordt de veronderstelling dat de afdoening, in de bestaande vorm, effectief is en jeugdigen afhoudt van het opnieuw delicten plegen, bijgesteld. Ambities worden teruggebracht, het besef ontstaat dat er professioneler en uniformer gewerkt moet worden.

De SCP-evaluatie bevestigt de plausibiliteit van veel veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. De evaluatie maakt beleidsmedewerkers er bewust van en alert op dat beleidstheorieën niet altijd expliciet worden gemaakt.

Heeft evaluatieonderzoek ertoe geleid dat individuen meer of minder belang zijn gaan hechten aan de uitvoering van maatregelen ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit?

Het belang van een uniforme uitvoering van de effectieve elementen van Halt, wordt door de evaluatie onderstreept.

De SCP-evaluatie bevestigt de kennis die al bekend is, namelijk dat met een combinatie van repressie en preventie doelstellingen in het beleid beter worden bereikt.

Hebben individuen zich door evaluatieonderzoek een eigen mening kunnen vormen over de uitvoering van de beleidsmaatregelen op het terrein van jeugdcriminaliteit?

Door de Halt-evaluatie zijn individuen de strategie in de jeugdstrafrechtsketen gaan heroverwegen en hebben zij zich een mening gevormd over de positie en taak van Halt daarin.

De SCP-evaluatie heeft niet tot andere opinies geleid. In het beleid overheerst al geruime tijd het denken in termen van effectiviteit. De evaluatie heeft dit mogelijk versterkt. De evaluatie biedt de kans om de mening te bevestigen dat het beleid wel wetenschappelijk was onderbouwd.

Zijn individuen door evaluatieonderzoek beter gaan begrijpen welke belangrijke elementen een rol spelen bij de uitvoering van maatregelen ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit?

De Halt-evaluatie zorgt voor de bewustwording welke elementen recidive kunnen terugdringen. Het bevestigt bij sommigen de twijfels over de effectiviteit en het grote belang dat wordt gehecht aan de werkstraffen.

De SCP-evaluatie bevestigt, versterkt en nuanceert beschikbare kennis en het denken in termen van effectiviteit en het belang van toetsing of maatregelen bijdragen aan het behalen van doelstellingen.

Hebben individuen door deelname aan evaluatieonderzoek of door kennis te nemen van de bevindingen zich bepaalde vaardigheden eigen kunnen maken of deze kunnen verbeteren?

Vaardigheden die in beide onderzoeken worden genoemd, zijn: inzicht in wat belangrijk is voor het (goede) verloop van onderzoeksprocessen en de verschillende rollen van betrokkenen in begeleidingscommissies en in discussies over de uitkomsten. De wisselwerking tussen onderzoekers en onderzochten, verbetering van de beoordeling hoe onderzoeksrapporten gelezen en geïnterpreteerd kunnen worden, met behulp van kennis kritisch zijn op onderzoekstechnische punten en methodische onderbouwing van onderzoek.

Zijn individuen door de bevindingen, die uit evaluatieonderzoek naar voren komen, anders gaan handelen?

De Halt-evaluatie en de beleidswijziging die eruit voortvloeit, dwingt de Halt-medewerkers zich te beperken tot het uitvoeren van effectieve onderdelen van de afdoening en het eigen handelen beter te verantwoorden. Het kost veel energie dit gedrag te laten wijzigen. Halt-medewerkers maken

duidelijker waar Halt voor staat en wat het waar kan maken. Omdat de groep jeugdigen die naar Halt mag beperkt⁸⁰ wordt, moeten politie en Openbaar Ministerie ook anders doorverwijzen. Daarentegen heeft de SCP-evaluatie niet geleid tot gedragswijziging. De verklaring die hiervoor naar voren komt is, dat het rapport verschijnt na een kabinetswisseling. Het beleid van het nieuwe kabinet is dan al opgesteld.

Zijn de uitkomsten van evaluatieonderzoek gebruikt om keuzes die in het jeugdcriminaliteitsbeleid voor de verbetering van de uitvoering van maatregelen worden gemaakt, tegenover anderen te verantwoorden en te verdedigen?

Met de uitkomsten uit de Halt-evaluatie wordt de keuze welke jeugdigen voortaan voor Halt in aanmerking komen, verantwoord. Ook legitimeren de uitkomsten de wijziging van bestaande procedures en de keuze om bepaalde onderdelen in de afdoening veel, minder of geen aandacht te geven. Met de evaluatie is ook verdedigd dat er redenen zijn om Halt als maatregel te behouden. De reactie op de SCP-evaluatie is gebruikt om het onjuiste beeld dat van het beleid bestond te corrigeren. De keuze voor de aanpak om alleen erkende gedragsinterventies toe te passen en die te toetsen door een speciaal ingestelde commissie, is onder andere met deze evaluatie gelegitimeerd.

Is geprobeerd om met de uitkomsten van evaluatieonderzoek anderen ervan te overtuigen dat zij anders moeten denken over de uitvoering van de maatregelen?

Er is veel overredingskracht nodig om medewerkers te overtuigen dat de bestaande Halt-afdoening anders en uniformer moet worden uitgevoerd om effectief te kunnen zijn. De uitkomsten van het onderzoek geven stevige argumenten in discussies over welke vorm de afdoening moet krijgen. De SCP-evaluatie heeft erbij geholpen om mensen binnen het beleidsterrein te overreden dat fysieke verloedering als thema op de beleidsagenda moest komen.

Heeft evaluatieonderzoek er iemand toe aangezet om zichzelf op te werpen om in actie te komen om wijzigingen in het beleid van de organisatie tot stand te brengen of anderen daartoe aan te zetten? Welke acties en wijzigingen waren dat?

De Halt-evaluatie heeft een 'wijzigingsagent' ertoe aangezet om een proces van beleidswijziging in gang te zetten. Met de aangetoonde effectieve onderdelen wordt de Halt-afdoening 'doorontwikkeld'. Door medewerkers te stimuleren, het proces te structureren, houding om te buigen, ontstaat een dynamiek waarin met alle betrokkenen de Halt-organisatie als totaal in beweging wordt gezet en gehouden om het wijzigingsproces tot stand te brengen.

Bij de SCP-evaluatie ontbreekt een duidelijke 'wijzigingsagent', omdat er geen noodzaak was om het roer radicaal om te gooien.

Heeft evaluatieonderzoek inzicht gegeven in hoeverre de normen en waarden binnen organisaties al dan niet worden gedeeld?

De Halt-evaluatie maakt duidelijk dat de norm om een interventie uit te voeren zoals die bedoeld en gepland is, zodat een effectieve interventie tot stand komt⁸¹, slecht wordt bewaakt. De evaluatie onderschrijft het belang van professioneel werken als gedeelde norm binnen dit beleidsterrein. Een gedeelde norm die binnen dit beleidsterrein wordt gezien is dat de jeugdstrafrechtsketen alleen maar goed kan werken als organisaties daarbinnen samenwerken.

Door de dominantie van het denken in termen van effectiviteit kunnen normen en waarden als gelijkheid en proportionaliteit in het gedrang komen. Doordat de SCP-evaluatie sterk het accent legt op beleidstheorieën en effectiviteit wordt deze spanning niet weggenomen.

⁸⁰ Jeugdigen mogen nog maar één keer naar Halt, de delicten waarvoor dat kan zijn aangepast, voor jeugdigen met grote problemen moeten andere sancties dan wel jeugdzorg worden ingezet.

⁸¹ Programma-integriteit

Zijn er bepaalde opvattingen over de uitvoering van maatregelen in het jeugdcriminaliteitsbeleid die door weinig anderen worden gedeeld? Heeft het onderzoek die minderheid geholpen om aan die mening vast te kunnen houden en anderen ervan te overtuigen dat zij de opvattingen van de meerderheid zouden moeten loslaten?

De Halt-evaluatie wordt als noodzaak gezien om het minderheidsstandpunt te kunnen verlaten dat jeugdigen die zwaardere delicten plegen ook voor Halt in aanmerking moeten komen. De evaluatie heeft het minderheidsstandpunt dat Halt ‘te soft’ niet kunnen wijzigen en er juist voeding aan kunnen geven. Deze punten worden verbonden aan het huidige repressievere politieke klimaat.

De SCP-evaluatie bevestigt het minderheidsstandpunt dat de problemen van jeugdige criminelen ingewikkelder worden. De evaluatie is niet gebruikt om de standpunten te verdedigen.

Hebben de bevindingen van evaluatieonderzoek aanleiding gegeven om het jeugdcriminaliteitsbeleid hoger op de beleidsagenda te plaatsen? Heeft het onderzoek aandacht gekregen in de media en daarmee ook de publieke opinie en de politieke agenda beïnvloed?

Het moment waarop de Halt-evaluatie naar buiten wordt gebracht, wordt bewust gekozen. Er wordt veel aandacht besteed aan de manier waarop over het onderzoek wordt gecommuniceerd. Mede hierdoor is de aandacht in de media beperkt en genuanceerd en heeft onderzoek niet veel invloed gehad op de publieke opinie. Met de politiek is het initiatief voor de doorontwikkeling van de afdoening gedeeld. Hier wordt positief op gereageerd.

De SCP-evaluatie heeft niet bijgedragen aan een breed maatschappelijk debat. Het onderzoek krijgt beperkte aandacht in het parlement. Ook bij deze evaluatie is gestuurd op het tijdstip waarop het naar buiten wordt gebracht. Oorzaken die voor de beperkte aandacht naar boven komen, zijn dat bekende boodschappen al verwerkt waren in nieuw kabinetsbeleid. De omvang van het rapport en het hoge abstractieniveau van het onderzoek komen als belemmeringen naar voren.

Sloot de informatie uit evaluatieonderzoek aan bij de gedachten en ervaringen die er binnen de diverse organisaties bestaan over het jeugdcriminaliteitsbeleid? Waren er binnen de verschillende organisaties bepaalde lessen te leren door de (nieuwe) informatie die het onderzoek opleverde? En waar hebben die lessen toe geleid?

De Halt-evaluatie leerde wat niet goed en niet effectief was aan de afdoening en de werkwijze. Met die lessen is de afdoening aangepast. Er is geleerd dat beter moet worden nagedacht waar alle onderdelen van het jeugdstrafrecht voor bedoeld zijn en alert en kritisch te blijven op de uitvoering en voortdurend te toetsen of die nog leidt tot het bereiken van doelstellingen.

Uit de SCP-evaluatie waren beperkt nieuwe lessen te leren. De les uit het Veiligheidsprogramma dat een concrete hoofddoelstelling cruciaal was om deze brede aanpak mogelijk te maken, blijft in de evaluatie juist onderbelicht.

Heeft evaluatieonderzoek aanleiding gegeven het beleid binnen organisaties te wijzigen? Zijn beleidsdoelen gewijzigd?

De Halt-evaluatie is de directe aanleiding om de afdoening te wijzigen. Met de reorganisatie die aan de evaluatie voorafging is uniformering en schaalvergroting bereikt. Dit vormt een voedingsbodem en de organisatorische basis waardoor de beleidswijziging ook kansrijk wordt.

Uit de SCP-evaluatie is geen beleidswijziging voortgevloeid. De evaluatie leverde geen nieuwe kennis en inzichten op en verscheen eigenlijk te laat.

Is er buiten de onderzochte organisaties belangstelling ontstaan voor de resultaten van het evaluatieonderzoek, in die zin dat het beleid buiten deze organisaties is overgenomen?

Bij beide onderzoeken zijn de resultaten niet buiten de onderzochte organisaties overgenomen. Wel wordt een artikel over de Halt-evaluatie bij politiestudies gebruikt. En onderdelen van de SCP-evaluatie zijn als lesmateriaal gebruikt op de universiteit. De Halt-evaluatie heeft binnen dezelfde organisatie mede geleid tot het overhevelen van de interventie van beneden 12-jarigen van Halt naar de politie.

Bovenstaande maakt duidelijk op welke manier er invloed kan uitgaan van onderzoek over maatregelen die jeugdcriminaliteit voorkomen en tegengaan. De Halt-evaluatie laat zien hoe ingrijpend dit is geweest voor de uitvoering van Halt. Daarentegen laat het beeld dat in mijn onderzoek naar voren komt van de totstandkoming van het Veiligheidsprogramma juist zien dat er buiten uitkomsten van onderzoek hele andere factoren zijn geweest die keuzes in het beleid kunnen bepalen. De politieke ontwikkelingen hebben het jeugd- en veiligheidsbeleid in een repressieve richting gedwongen. De keuzes om de richting van het beleid om te buigen en meer aandacht te geven aan preventieve maatregelen, was al gemaakt voordat de SCP-evaluatie verschijnt. Ook het sterke accent op effectiviteit van beleidsmaatregelen is al een ontwikkeling die lange tijd gaande is binnen dit beleidsterrein.

5.2 Slot

Aan het slot van mijn onderzoek grijp ik terug op de woorden van de minister-president. Wat kan ik 'met de kennis van nu', opgedaan door het uitvoeren van dit onderzoek, concluderen. Welke kennis heeft dit onderzoek opgeleverd en hoe is die te benutten?

Er kan van evaluatieonderzoek grote invloed uitgaan. Voor de manier waarop dat gebeurt, komen in mijn onderzoek een aantal verklaringen naar voren: de onderzoeksopzet, de mate waarin onderzoek zich richt op de beleidscontext waarin de uitkomsten gebruikt worden, de helderheid van de uitkomsten die nieuwe kennis opleveren over één specifiek onderdeel van het beleidsterrein en het feit of er al dan niet een persoon is die zich opwerpt om met de uitkomsten van evaluatieonderzoek aan de slag te gaan. Het moment waarop de evaluatie verschijnt, speelt een belangrijke rol. Uitkomsten die logisch kunnen worden ingebed in lopende ontwikkelingen binnen de organisatie en het beleidsterrein, kunnen daaraan een extra impuls geven. Door de politieke onvoorspelbaarheid en -voorkeuren waarin overheidsbeleid tot stand komt, kunnen deze processen echter gemakkelijk worden doorkruist. Dit kan de invloed beperken of juist uitbreiden.

De theorie van Henry en Mark biedt een prima handvat om de wijzigingsprocessen zichtbaar te maken en factoren te onderscheiden die daarop van invloed zijn geweest. Mijn onderzoek heeft het inzicht in deze processen aangevuld. Mijn onderzoek is echter te beperkt om een algemene uitspraak te kunnen doen welke informatie uit evaluatieonderzoek de meeste invloed heeft op welke van de onderscheiden wijzigingsprocessen. Vervolgonderzoek op grotere schaal aan de hand van deze theorie moet duidelijk maken of de elementen die in mijn onderzoek belangrijk zijn gebleken, ook werkelijk cruciaal zijn voor de manier waarop die wijzigingsprocessen tot stand komen.

Mijn onderzoek geeft inzicht in de manier waarop er van evaluatieonderzoek invloed kan uitgaan op de uitvoering van de maatregelen om criminele loopbanen van jeugdigen te voorkomen en te stoppen. Met de resultaten zijn de kern- en deelvragen van mijn onderzoek beantwoord en is inzicht ontstaan in de factoren die invloed hebben op het al dan niet ontstaan van wijzigingsprocessen als gevolg van evaluatieonderzoek. Het is duidelijk geworden dat het hierbij gaat om processen waarin meerdere factoren tegelijkertijd een rol spelen en in samenhang consequenties kunnen hebben. Ook wordt inzichtelijk welke specifieke kenmerken van evaluatieonderzoek daarbij een belangrijke rol spelen.

Literatuur

- Abma, T.A., Variaties in beleidsevaluaties. *Bestuurskunde*. Jaargang 6 (1997), nr. 2, pp. 77-88.
- Abma, T.A. , Onderhandelend evalueren, Fourth generation evaluation van Egon Guba en Yvonna Lincoln. *Bestuurskunde*. Jaargang 9 (2000), nr. 8, pp. 393-403.
- Advies aanpak jeugdcriminaliteit, *Met de neus op de feiten*, eindrapport van de Commissie Van Montfrans, Den Haag, Ministerie van Justitie, 1994.
- Advies *Jeugdige delinquenten minder opsluiten, gericht begeleiden*, Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Den Haag, 2008.
- Backer, T., Knowledge utilization, The third wave. *Science Communication*. Jaargang 12 (1991), nr. 3, pp. 225-240.
- Balthasar, A., The effects of institutional design on the utilization of evaluation, Evidence using qualitative comparative analysis (QCA). *Evaluation*. Jaargang 12 (2006), nr.3, pp. 353-371.
- Boom, A.ten, H. Ferwerda, I. van Leiden, Een pioniersstudie in justitieland: de evaluatie van Halt in een experimentele setting, *Tijdschrift voor Criminologie*. Jaargang 49 (2007), nr. 1, pp. 33-44.
- Boone, M., Onafhankelijkheid van opdrachtonderzoek. *De Criminoloog, Nieuwsbrief van de Nederlandse Vereniging voor Criminologie*. Jaargang 1 (2009), nr.1, pp. 6-7.
- Bressers, J., A. Hoogerwerf, *Beleidsevaluatie*. Derde druk, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1995, 282 blz.
- Christie, C., Reported influence of Evaluation Data on decisionmakers' actions: an empirical examination, *American Journal of Evaluation*. Jaargang 28 (2007), nr. 1, pp. 8-25.
- Dal Santo, T., S. Goldberg, P. Choice, M. Austin, Exploratory research in public social service agencies, As assessment of dissemination and utilization. *Journal of Sociology and Social Welfare*. Jaargang 29 (2002), nr. 4, pp. 59-81.
- Denkers, F., *Criminologie en beleid, de invloed van penologische research op het strafrechtelijke beleid*. Nijmegen, Dekker en Van de Vegt, 1976, 297 blz.
- Denkers, F. , De relevantie van beleidsgericht onderzoek naar de preventie van criminaliteit. *Delikt en Delinkwent*. Jaargang 9 (1979), nr. 9, pp. 601-612.
- Evaluatie programma's Jeugd terecht en Beter Beschermd, Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid, 2007.
- Ferwerda, H., I. van Leiden, N. Arts, A. Hauber, *Halt: Het alternatief?, de effecten van Halt beschreven*. Den Haag, Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC), 2006, 219 blz.
- Haan, W. de, Een toekomstverkenning van de Nederlandse criminologie. *De Criminoloog, Nieuwsbrief van de Nederlandse Vereniging voor Criminologie*. Jaargang 1 (2009), nr.1, pp. 1-2.
- Heffen, O. van, P. Klok, Beleidswetenschap als modernistisch hoogtepunt; Public policymaking reexamined van Y. Dror. *Bestuurskunde*. Jaargang 7 (1998), nr. 2, pp. 87-96.

Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid* (Serie Maatschappijbeelden). Derde herziene druk, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1985, 494 blz.

Henry, G., M. Mark, Beyond use, understanding evaluation's influence on attitudes and actions. *American Journal of Evaluation*. Jaargang 24 (2003), nr. 3, pp. 293-314.

Jaarberichten Halt Nederland, Leiden, 2006, 2007, 2008 en 2009.

Johnson, K., L. Greenesid, S. Toal, J. King, F. Lawrenz, B.Volkov, Research on evaluation use: a review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*. Jaargang 30 (2009), nr. 3, pp. 377-410.

Knott, J., A. Wildavsky, If dissemination is the solution, what is the problem? *Science Communication*. Jaargang 1 (1980), nr. 4, pp. 537-578.

Kirkhart, K., 'Reconceptualizing evaluation use, an integrated theory of influence' In: Caracelli, V., H. Preskill, ed., The expanding scope of evaluation use, new directions for evaluation. *New Directions for evaluation*, (2000), nr. 88, pp. 5-23.

Klein Haarhuis, C., L. Hagen, *Toetsen en verbinden; over het WODC in de tijd en de relatie tussen onderzoek en beleid in het bijzonder*. Meppel/Den Haag, Boom Juridische uitgevers, Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC), 2009, 136 blz.

Korsten, A., *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Amsterdam, Kobra, 1983. Deel 2 uit de reeks Bestuurskundige beschouwingen, Vereniging van Bestuurskunde, 68 blz.

Korsten, A., Th. Toonen, *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*. Houten, Stenfert Kroese/Educatieve partners Nederland BV, 1988, 478 blz.

Landry, R., M. Lamari, N. Amara, The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. *Public Administration Review*. Jaargang 63 (2003) nr. 2, pp. 192-205.

Leenders, A., *Grensverkenningen, verslag van een onderzoek naar Halt-afdoeningen bij niet-Haltwaardige feiten*, Amsterdam, Regioplan, 2002.

Lemstra, W., W. Kuijken, C. Versteden, *Handboek overheidsmanagement*. Tweede geheel herziene druk, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 2001, 421 blz.

March, J., J. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Tweede editie, 2^e druk, Bergen, Universitetsforlaget, 1976, 408 blz.

Methoden en technieken van onderzoek 1; opzet en uitvoering, Heerlen, Open Universiteit, 1994.

Naar een Veiliger Samenleving, Een goed begin, Ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.

Mulder, H., G. Walraven e.a., Gebruik van beleidsevaluatieonderzoek bij de rijksoverheid. *Beleidswetenschap*. Jaargang 5 (1991), nr. 3, pp. 203-227.

Mulder, H., G. Walraven, Onderzoek naar gebruik van onderzoeksresultaten; de keuze van de onderzoeksmethode. *Beleidsanalyse*. Jaargang 20 (1991), nr. 4, pp. 22-29

Naar een Veiliger Samenleving, Een goed begin, Ministerie van Justitie/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, december 2006.

Noije, L. van, K. Wittebrood, *Sociale Veiligheid ontsleuteld, veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008, 258 blz.

Openbaar Ministerie. Aanwijzing Halt-afdoening (2009A023), landelijke richtlijn van het college van procureurs-generaal, (2009).

Programmaplan Aanpak Jeugdcriminaliteit, De uitvoering maakt het verschil, 2008.

Reboloso, E., B. Frenández-Ramirez, P. Cantón, The influence of evaluation on changing management systems in educational institutions. *Evaluation*. Jaargang 11 (2005), nr. 4, pp. 463-479.

Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid. Ministerie van Financiën, maart 2002.

Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid. Ministerie van Financiën, maart 2004 (hernieuwde vaststelling).

Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. *Staatscourant*, 28 april 2006, nr. 83, pp. 14-15.

Roos, Th. de, Experimenten met sancties? Strafrechtstheoretische kanttekeningen bij een wetenschappelijke trend, *Tijdschrift voor criminologie*, jaargang 49 (2007), nr. 1.

Rosenthal, U. e.a., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink 1996, 344 blz.

Sabatier, P., H. Jenkins-Smith, 'The Advocacy Coalition Framework. An Assesment'. In: *Theories of the Policy Process*. Bolder, Westview Press, 1999, 289 blz.

Shulha, L., J. Cousins, Evaluation Use, Theory, research, and practice since 1986. *American Journal of Evaluation*. Jaargang 18 (1997), nr. 3, pp. 195-208.

Speetjens, P., Programmeringsstudie jeugdzorg, overzicht van vijftien jaar jeugdzorgonderzoek. *JeugdenCo*, Jaargang 1 (2007), nr. 3, pp. 30-38.

Tweede Kamer, *Aanpak van jeugdcriminaliteit, Nota Vasthoudend en effectief*, vergaderjaar 2001-2002, 28 292, nr. 2.

Tweede Kamer, *Naar een veiliger samenleving*, vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 1 en 2.

Tweede Kamer, *Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006*, vergaderjaar 2002-2003, 28 741, nr. 1.

Tweede Kamer, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, Memorie van Toelichting*, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VI, nr. 2.

Tweede Kamer, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, Brief van de Minister van Justitie over de uitbreiding van het Besluit aanwijzing Halt-feiten*, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VI, nr. 103.

Tweede Kamer, *Naar een veiliger samenleving, brief van de Minister van Justitie over de vermeende tegenstelling tussen politie en OM over onder andere het concept tegenhouden*, vergaderjaar 2003-2004, 28 684, nr. 27.

Tweede Kamer, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, Memorie van Toelichting*, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 (VI), nr. 2.

Tweede Kamer, *Naar een veiliger samenleving, brief van de Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Midtermreview* vergaderjaar 2004-2005, 28 684, nr. 44.

Tweede Kamer, *Jeugdcriminaliteit, brief van de Minister van Justitie*, vergaderjaar 2005-2006, 28 741, nr. 15.

Tweede Kamer, *Staat van de beleidsinformatie 2006*, vergaderjaar 2005-2006, 30 558, nr. 1-2.

Tweede Kamer, *Naar een Veiliger Samenleving, brief van de Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, vergaderjaar 2006-2007, 28 684, nr. 92.

Tweede Kamer, *Oprichting van 5 stichtingen in het kader van de herstructurering van de Halt-sector, brief van de Minister van Justitie*, vergaderjaar 2006-2007, 31 042, A en nr. 1.

Tweede Kamer, *Naar een veiliger samenleving, brief van de Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor Jeugd en Gezin, voor Wonen, Werken en Integratie en de Staatssecretarissen van Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Veiligheid begint bij voorkomen*, vergaderjaar 2007-2008, 28 684, nr. 119.

Tweede Kamer, *Naar een veiliger samenleving, brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en de Staatssecretaris van Justitie, over het SCP-rapport 'Sociale Veiligheid ontsleuteld'*, vergaderjaar 2007-2008, 28 684, nr. 161.

Tweede Kamer, *brief van de minister van Justitie, Aanbieding van de beleidsdoorlichting jeugdsancties over de periode 2004 t/m 2009*, vergaderjaar 2009-2010, 31 101, nr. 8.

Uitvoering plan van aanpak jeugdcriminaliteit, *Vier jaar Van Montfrans*, Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag, 1998.

Walters, R., Government manipulation of criminological knowledge and policies of deceit in: Hope, T., R. Walters (red.), *Critical thinking about the uses of research*. Centre for Crime and Justice Studies, Londen, 2008, pp. 7-26.

Weeda, C., Een reactie op 'Stop Halt' en naschrift van I. Weijers. *Nederlands Juristenblad*. Jaargang 83 (2008), nr. 28, pp. 1724-1726.

Weijers, I., Stop Halt, laat de politie kattenkwaad zelf afhandelen. *Nederlands Juristenblad*. Jaargang 83 (2008), nr. 18, pp. 1095-1098.

Weiss, C., The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*. Jaargang 39 (1979), nr. 5, pp. 426-431.

Weiss, C., Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, Jaargang 19 (1998), nr. 1, pp. 21-33.

Weiss, C., E. Murphy-Graham, S. Birkeland, An alternate route to policy influence; how evaluations affect D.A.R.E. *American Journal of Evaluation*, Jaargang 26 (2005), nr. 1, pp. 12-30.

Weiss, C., E. Murphy-Graham, A. Petrosino, A. Gandhi, The fairy godmother and her warts: Making the dream of evidence-based policy come true. *American Journal of Evaluation*, Jaargang 29 (2008), nr. 1, pp. 29-47.

Wetenschapsleer, Heerlen, Open Universiteit, 1995.

Yin, R.K., *Case study research: design and methods*. Derde druk, Thousand Oaks, 2003, 181 blz.

Geraadpleegde websites:

<http://www.bzk.nl>

<http://www.halt.nl>

<http://www.justitie.nl>

<http://www.kinderbescherming.nl>

<http://www.minfin.nl>

<http://www.nicis.nl/veiligheidsmonitor>

<http://www.nji.nl>

<http://www.om.nl>

<http://www.mogroep.nl>

<http://www.overheid.nl>

<http://www.piresearch.nl>

<http://www.politie.nl>

<http://www.rechtspraak.nl>

<http://www.parlando.sdu.nl>

<http://www.politieacademie.nl>

<http://www.rsj.nl>

<http://www.scp.nl>

<http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl>

<http://www.websitevoordepolitie.nl>

<http://www.wodc.nl>